PUBLICACIONES RECIENTES

Oliver David Meza Canales. **Agenda Local. El entorno institucional detrás del proceso de las políticas públicas.** PRIMER LUGAR XXXVIII PREMIO INAP.

Luis Antonio Moya Fonseca. **Implementación e impacto del Fondo Metropolitano: Análisis comparado de las Zonas Metropolitanas de Guadalajara y Valle de México.** SEGUNDO LUGAR XXXVIII PREMIO INAP.

"Los Avances del México Contemporáneo: 1955 – 2015". Coedición con la Cámara de Diputados. LXII Legislatura. TOMO I. **La economía y las finanzas públicas;** TOMO II. La vida social; TOMO III. **La política y la Administración Pública,** y TOMO IV. **La educación y la cultura.**

Hermógenes Pérez de Arce. **El Administrador Público. Principios Generales de Administración.** Edición facsimilar de "El Administrador Público o sea estudios sobre principios jenerales de administración", Santiago de Chile, 1884. Estudio Introductorio de Omar Guerrero.

Tomás Miklos y Margarita Arroyo (Coords.). **El futuro a debate. Respuestas prospectivas y estratégicas ante la incertidumbre global.** Coedición con Limusa (Noriega Editores)

María Guadalupe Fernández Ruiz. **Marco Jurídico estructural de la Administración Pública Federal.**

SERIE PRAXIS

No. 163. Mesa de Análisis. Control Interno y Administración de Riesgos.

No. 164. Mesa Redonda: Presupuesto Base Cero: Nuevas tendencias para su aplicación en México.

No. 165. Ceremonia de Entrega del Doctorado Honoris Causa a Don Fernando Solana Morales.

No. 166. Ceremonia de Entrega de la Medalla al Mérito Administrativo "José María Luis Mora", al Dr. José Narro Robles, Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Este libro es sobre la Ciencia de la Administración Pública, sobre lo que sabemos y lo que necesitamos saber de ella, así como de lo que podemos hacer para que esta ciencia sea más útil al Estado y a la sociedad.

La desarticulación entre la Ciencia de la Administración Pública y la práctica administrativa del siglo XXI ocasiona que el administrador público no cuente con los elementos teóricos y las herramientas suficientes para el tratamiento eficiente y eficaz de los asuntos públicos. La Administración Pública y su ciencia tienen que ser repensados no únicamente a partir de su herencia, sino de su potencial para aportar herramientas intelectuales y prácticas que incrementen la capacidad pública. Esto es, hacer un Estado más fuerte, inteligente y eficiente, que sólo se puede lograr con un cuerpo de conocimientos sólido y útil.

A partir del estudio minucioso del Estado, de la Ciencia de la Administración Pública y su práctica, frente a las necesidades actuales de los gobiernos, el autor propone elementos para su consolidación y fortalecimiento en el siglo XXI.





ISBN: 978-607-9026-53-0

Luis Humberto Fernández Fuentes

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

INAP





FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

Luis Humberto **Fernández Fuentes**



Luis Humberto Fernández Fuentes

Doctor en Administración Pública con mención honorífica por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Ha realizado estudios en las universidades de Harvard y Complutense de Madrid. Senador de la República en la LXIII Legislatura. Profesor de maestría en el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) y en el INAP. Conferencista en universidades de México y el extranjero; ponente en la Cumbre Mundial de Comunicación Política, ediciones 2013, 2014 y 2015.

Miembro de los Comités Editoriales de las revistas: "R" del periódico Reforma, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) y Central Municipal. Columnista de la Revista Siempre y El Universal. Ha publicado en el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFEM), el INAP, y La Zurda.

Asociado del INAP y Miembro de la Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro (IAPAS).





Luis Humberto Fernández Fuentes

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

INNAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
SECCIÓN MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

64 Años al servicio de México

ISBN

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 57
www.inap.org.mx

Hecho e impreso en México

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Desde su fundación el Instituto Nacional de Administración Pública se planteó como objetivo el desarrollo de la cultura administrativa pública en nuestro país. Con tal motivo se estableció el programa editorial del INAP, bajo el cual se han publicado las más variadas investigaciones relativas a nuestro campo de estudio: desde la Revista de Administración Pública, hasta las obras galardonadas con el Premio INAP.

De igual forma se creó el área de formación profesional, que ahora se conoce como Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental, con la finalidad de capacitar a los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno y Poderes de la Unión, y con ello contribuir a la construcción de mejores gobiernos.

Con la publicación del libro que en esta ocasión ponemos a su disposición, cumplimos de forma convergente con los dos objetivos institucionales arriba mencionados. Se trata de la investigación con la que Luis Humberto Fernández Fuentes obtuvo el grado de doctor en Administración Pública por el INAP. En efecto, por un lado se cumple con la misión de la profesionalización del servidor público al otorgar el máximo grado que una institución educativa puede ofrecer y, por el otro, se fomenta la investigación y la difusión del conocimiento administrativo público.

La obra *Fundamentos para la Ciencia de la Administración Pública en el siglo XXI* resulta también pertinente para los propósitos que el Instituto persigue. Así, los objetivos que se propone Fernández Fuentes son: "a) determinar si la ciencia de la administración pública en el contexto del México del siglo XXI genera conocimiento útil para el administrador público", "b) analizar la relación entre la práctica administrativa pública y la ciencia de la Administración Pública", y "c) proponer elementos para el fortalecimiento de la ciencia de la Administración Pública".

Como se observa, la aportación del presente libro reside en el análisis de la utilidad del conocimiento científico desarrollado en la academia para la práctica de la Administración Pública, especialmente la mexicana. Se trata de un asunto de relevancia fundamental para el INAP, en la medida en que nos proporciona elementos para tomar en cuenta al momento de fijar la orientación

en las líneas de investigación que publicamos, así como en la fijación de los contenidos de las materias de cada uno de nuestros cursos (diplomados y especialidades) y programas académicos (licenciatura, maestrías y doctorado).

La investigación gira en torno a dos preguntas fundamentales: ¿el conocimiento que genera la ciencia de la administración, es pertinente y útil para la Administración Pública y la sociedad en el momento en que estamos viviendo? y ¿cómo potenciar el papel de la ciencia de la administración en la vida pública? Para responder a éstas satisfactoriamente, la investigación está estructurada en cuatro profundos capítulos.

En un primer momento nos presenta una revisión de la literatura de las diversas vertientes nacionales que han estudiado la administración pública. No podían faltar la escuela estadounidense, la francesa o la alemana. De igual forma, retoma algunas de las discusiones principales que se han dado dentro de la filosofía de la ciencia para explicar la pertinencia de la investigación científica, así como su relación con los entornos históricos, sociales y culturales. Aquí son referencia obligada los trabajos de Kuhn, Lakatos y Bloor.

Posteriormente, analiza la vinculación entre la ciencia administrativa y la práctica profesional o lo que denomina como praxis. Aquí resulta de principal interés el rastreo que hace de la evolución de la Administración Pública en México, los diversos intentos de cambio institucional, así como el papel de la formación profesional de servidores públicos. Tiene un lugar especial el recuento de las reformas emprendidas por los gobiernos de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña. Asimismo se presenta un estudio comparado de tres países: Chile, Francia y Estados Unidos.

El tercer capítulo se centra en la pertinencia y relevancia del conocimiento producido en el ámbito académico. Aquí es donde se analiza la disociación de la investigación científica y la práctica administrativa. Para el autor es sintomático el que la Administración Pública se reforme sin la necesidad de la ciencia administrativa. De igual modo, advierte que muchos de los insumos que toma en consideración no provienen de lo que denomina científicos de la administración pública.

Finalmente, Fernández Fuentes pone a consideración sus propuestas de fundamentos para la ciencia de la administración en el siglo XXI. En este espacio

toman relevancia el uso de las tecnologías de la información y comunicación. Son de interés el desarrollo de categorías como "investigación traslacional" o su concepción de lo que es una ciencia útil.

En suma, se trata de una investigación de calidad debido a que aborda el conocimiento de frontera en la disciplina. Por tal motivo, consideramos que será de consulta obligada de todos los interesados en la evolución de nuestra ciencia de la Administración Pública. Seguramente será, por lo mismo, material de lectura en aula en los cursos en donde se imparte esta digna carrera, ya sea en nuestra casa o en otras instituciones de educación superior.

Carlos Reta Martínez
Presidente



Angélica y Luisito,
mi todo y mi siempre.

A Doña Guadalupe Fuentes y a Claudia
quienes me han enseñado que la fuerza verdadera
está en el carácter y la capacidad
de tener una sonrisa.

A Don Manuel Camacho Solís, maestro,
estadista y patriota.



AGRADECIMIENTOS

Este texto es sobre la Ciencia de la Administración Pública, sobre lo que sabemos y lo que necesitamos saber, sobre lo qué es y lo que podemos hacer para que sea más útil al Estado y a la sociedad, lo que requiere pensar y repensar los fundamentos y las premisas aceptadas, por lo que esta investigación implicó una aventura intensa, rica en experiencia y en encuentros.

Estas líneas son para agradecer a los compañeros de aventura. En primer lugar a la Doctora Guillermina Baena, quien con valentía, seriedad y audacia me apoyó en esta investigación. Su rigor y capacidad de organizar permiten que hoy el amable lector tenga este texto en sus manos. No hay palabras suficientes que hagan justo reconocimiento por la fe en un proyecto que se anunciaba difícil desde su inicio.

Al Dr. Roberto Moreno le debo compartirnos su incomparable conocimiento del pensamiento administrativo actual, que es una base de este trabajo. El Dr. Héctor Díaz Santana con su visión integral y perspectiva crítica fue una orientación y guía en esta construcción.

Este trabajo está marcado por la visión científica y humana del Maestro Manuel Quijano. Sus aportaciones no sólo son valiosas, sino que representan una de las lecciones más importantes de la Ciencia de la Administración Pública: Si no está orientada hacia lo humano, no es Administración Pública. Muy valiosas y agradecidas son las observaciones y precisiones del Doctor Mauricio Dussauge.

Un pilar fundamental durante los últimos años, en particular durante esta investigación, es la Maestra Rosario Sánchez, mi reconocimiento por su lealtad, dedicación y talento.

No puedo omitir a quienes fueron origen de esta aventura, Doña Guadalupe Fuentes, mi primer y definitiva maestra; a Don Elisur Arteaga, quien ha sido un mentor excepcional de la vida, el derecho y los asuntos públicos y a Don Manuel Camacho Solís por compartir su sabiduría, visión de Estado y la pasión por un México con instituciones que funcionen.

Angélica y Luisito, gracias por su paciencia, amor y solidez. Las horas robadas al sueño y la familia para investigar y redactar fueron ligeras por su sonrisa solidaria. Son faro, brújula y destino.

A todos ustedes ¡Gracias por compartir esta aventura!

Luis Humberto Fernández Fuentes

PROEMIO

Una mezcla inteligente en proporciones equilibradas de provocación, desenvoltura, pertinencia y algún otro ingrediente al que identifico como vocación apasionada para la Administración Pública, son lo que el lector encontrará de manera íntima y domesticada en la obra de Luis Humberto Fernández Fuentes. En efecto, el libro trata acerca del entendimiento histórico y conceptual de la ciencia de la Administración Pública, su complejidad y conocimiento útil. Lo cual le exigió al autor iniciar una expedición a un mundo concebido una y otra vez por el espíritu dialéctico del conocimiento teórico y práctico de la esfera de lo público.

La visión de Fernández Fuentes, además de histórica, política y administrativa, la complementa con el arte y la ciencia, que nos permite entender que el tiempo en el gobierno es una sucesión de referencias inacabadas que construyen y deconstruyen métodos y técnicas cuya ambición es la consecución de ideales axiológicos en favor del desarrollo y la justicia social. Se trata de una noción compleja y profunda a la que el autor concibe como *fundamental para la ciencia de la Administración Pública en el siglo XXI.*

La elaboración de la obra requirió, pues es observable, de meditación, lo discontinuo y lo espasmódico, por lo mismo es un trabajo hilvanado. De allá que el primer capítulo, intitulado "Administración Pública, ciencia de la Administración Pública, complejidad y conocimiento útil. Marco Teórico conceptual para el estudio de sus interacciones en el México del siglo XXI", es exhaustivo y hurga en los conceptos, precisa el uso de categorías, disecciona las escuelas del pensamiento y sus representantes, se regocija en el Estado del Arte de la disciplina y pormenorizadamente dilucida acerca de la ciencia, su método y su falibilidad. Se trata de un capítulo cuyas experiencias seducen en el agradable misterio de incursionar en el movimiento inacabable y explosivo del conocimiento. Nada le es indiferente al autor, por el contrario, se detiene con originalidad en las fuentes de la Administración Pública, y desde ahí ubica y despliega el tiempo desplazado de rupturas y continuidades en el infinito universo del espacio público. Nada que ver, entonces, con lo rutinario, ni con la condena de reducir a la Administración Pública a un plano gerencial.

Respecto al Capítulo 2, "Práctica y praxis de la Administración Pública en México", se observa talento y talante, pues señala la sutil diferencia –casi

imperceptible– que en los matices distingue lo práctico a partir de lo útil y la praxis a partir de la acción. Léase, el entendimiento y aprovechamiento de la experiencia hecha teoría y, dialécticamente, la teoría materializada en la cotidianeidad.

Desde el principio hasta el fin del capítulo el análisis es seductor, sintetiza el quehacer de los escasos ensayos que en materia de Administración Pública se escribieron en el siglo XIX en nuestro país y cronológicamente recorre la evolución, paradigmas y cambios de la Administración Pública en México. Estudia las influencias recibidas del exterior así como a los mortinatos experimentales que hemos sufrido.

Después con sensibilidad y cortesía evoca la figura del servidor público, su formación, la construcción de sus capacidades y el análisis comparativo de perfiles, lo cual es a todas luces fundamental, pues la educación y vocación de los servidores públicos es el corazón de la Administración Pública. Sobre todo cuando el sentimiento de éstos se trasforma en conciencia y exigencia de rectitud. No conforme con lo anterior, Luis Humberto Fernández va más lejos al tender los puentes de relación de la ciencia de la Administración Pública mediante el análisis de los enfoques derivados de los planes de estudio y la investigación en México. Por ende, las virtudes del capítulo son un pacto con la verdad, pues desvela leal y con firmeza los secretos de una disciplina exigente que vive a la intemperie dadas sus cualidades de estar sujeta a la cotidianeidad, escrutinio y evaluación de millones de seres humanos.

El capítulo Tres "Necesidad de repensar a la Administración Pública" es el más condensado de todos. Por lo mismo, los significados son como una gravitación en la cual la experiencia se yuxtapone una y otra y otra vez en una espiral sin fin. Pues indaga en documentos elaborados por profesionales y académicos de la Administración Pública, que cada cinco o seis años se reúnen a fin de discutir el mismo tema: "Repensar la Administración Pública", "La utilidad social de la Administración Pública", "Administración Pública ¿Para qué?" o algún título semejante. Lo cual para el autor es tema de reflexión, pues sabe que la Administración Pública no es un objeto desamparado, pero si contradictorio, por un lado es una disciplina cáustica, por el otro oscilante, a veces fantasiosa y disparatada y también llega a ser vertiginosa y noble frente a las adversidades sociales, económicas y políticas que la hacen no sólo necesaria, sino imprescindible.

De ahí que el capítulo es enriquecedor, no sólo porque el diagnóstico que describe de la Ciencia de la Administración Pública es grave, sino porque es de fulgor sulfúrico. Mejor digámoslo en palabras del autor: a) la falta de coincidencia entre los problemas que enfrentan el Estado, el gobierno y los ciudadanos, y las soluciones que la Administración Pública propone; b) la falta de influencia de la Ciencia de la Administración Pública en las decisiones de la Administración Pública; c) las aportaciones más importantes a la Ciencia de la Administración Pública no son de científicos de la Administración Pública; d) el gobierno innova sin la Ciencia de la Administración Pública; e) la falta de innovación de la Administración Pública sin una idea nueva, y f) la Ciencia de la Administración Pública no se ha concentrado en construir herramientas tecnológicas.

Como se puede apreciar, el contenido del capítulo es más raíces que tallos y flores. Una propuesta nítida y osada que desprende erudición y, consecuentemente, deslumbra por el rigor del pensamiento del autor.

Queda claro, la Administración Pública vive hoy una crisis, debido a que se ha asentado en un mundo de fabulaciones emblematizadas en míticas perspectivas de excesivos controles y el autor con honestidad lo demuestra. Tal vez algunos lectores califiquen al capítulo como radical y estructurado al amparo de algún juego de oposiciones binarias. Pero no es así, es una construcción fundamentada en el conocimiento multidimensional que cimienta su adhesión por la historia y sus causas.

El último capítulo, intitulado "Fundamentos para la ciencia de la Administración Pública para el siglo XXI" es una muy seria propuesta de convivencia entre mi hermano el hombre con las instituciones. Es renacer a Prometeo y recordarnos acerca de la importancia del fuego como conocimiento y saber. No se mal interprete mi alusión como si se tratara de una tragedia griega, lo que argumento es que Fernández Fuentes tiene la razón al afirmar en este apartado que "después de 40 años de reformas administrativas no hay evidencia clara respecto a si el desempeño del gobierno ha mejorado".

De lo que se trata en este capítulo controversial y, probablemente, con demasiados subtemas, es que toda mejora en la Administración Pública es pasajera. Aclaro que el autor no habla de modas. Lo que hace es mostrarnos nuevas visiones y paradigmas tales como la *Rápida Economía* (*wikinomía*)

entendida como la colaboración masiva, la *Rivalidad en Cooperación* (*crowdworking*) y la *Colaboración* (*coworking*), las cuales son ruptura y fin de nuevas ideas que también habrán de morir de esclerosis debido a que en la Administración Pública todo es pasajero.

El autor nos habla de la relación de la Administración Pública con nuevas disciplinas emergentes, mas aclara y sostiene que, no obstante, tantos cambios y novedades, una de las cualidades axiológicas más trascendentales de la Administración Pública es la Ética.

Entonces, la cocción de los valores debido a la resonancia social del fuego domesticado, a fin de que los valores éticos de la Administración Pública no pierdan calor, es punto de inflexión de este capítulo, o si se prefiere el pensamiento que se piensa, pues la ética es el centro que nos conduce al significado realizable y trascendente de la utilidad de la Administración Pública vista como la categoría que ha de responder con resultados eficientes, eficaces y honestos a las demandas y necesidades sociales.

Finalmente, las conclusiones de la obra son consistentes con el rigor y uso de la metodología durante el recorrido de la misma. La forma mediante la cual abordó los diferentes puntos de vista de las teorías y escuelas de pensamiento, la teoría fundamentada o fenomenología y las respuestas a los cuestionamientos es apropiada dado el entendimiento y la interpretación analítica de los aspectos ontológicos y epistemológicos.

Es un trabajo que comprende a la ciencia desde la libertad, por lo mismo es crítica y autocrítica y algo que siempre la acompaña: el temperamento expresivo junto con la palabra diáfana. Sólo aquellos lectores con sentido perverso y prejuicioso que repiten que la ciencia está libre de valores no comprenderán la obra. Los demás, se recrearán con una prosa equilibrada, ajena a figuras lacónicas, exuberantes y desbordadas. Es un trabajo cuyo repertorio comprende las palabras ejecutantes que engendran reflexión, valoración y, por ende, dan motivo a la antítesis.

Manuel Quijano

INTRODUCCIÓN

Que te toque vivir tiempos interesantes
Maldición China

La Administración Pública y su estudio no se dan por generación espontánea, son producto de su momento histórico, del sistema económico, político, social y tecnológico, por lo que están en constante cambio. En este sentido, es fundamental reflexionar si el conocimiento teórico y práctico que la Ciencia de la Administración Pública genera son consistentes con la realidad que presentan el siglo XXI y su utilidad pública, lo que provee una oportunidad de adecuar y potenciar a esta ciencia.

Vivimos en un periodo de potencial extraordinario, con avances en la tecnología, nuevas formas de pensar, de entender el mundo, de relacionarnos. No hay actividad humana que no haya sido tocada por esta marca de los tiempos y casi todos los ámbitos del conocimiento han tenido una explosión de creatividad y resultados tanto positivos como negativos que han impactado en el gobierno y la Administración Pública.

Uno de los principales retos de la Ciencia de la Administración Pública radica en la posible disociación entre la teoría y la práctica, debido a que sus aportaciones son escasas y no se integran en un cuerpo de conocimiento útil para el gobernante, el administrador, el político y el ciudadano, lo que genera que su valor social también se vea limitado.

Esta obra se aborda a partir de dos perspectivas:

a) El problema de la administración pública como aparato, al no contar con el apoyo de una teoría moderna y un cuerpo de conocimiento integrado y útil.
b) Que la Ciencia de la Administración no potencie sus aportaciones teóricas en la práctica administrativa.

En este sentido Jocelyne Bourgon[1], maestra emérita de la Escuela de Servicio Público de Canadá, señala que desde hace bastante tiempo la Administración

[1] Jocelyne Bourgon, *A New Synthesis of Public Administration: serving in the 21st. Century,* Canadá, McGill/Queen´s University Press, 2011. Versión electrónica Kindle, pp. 206-442.

Pública ha estado operando sin el beneficio de una teoría moderna. Esta situación priva a los servidores públicos de un marco de referencia para guiar sus acciones y actúa como una barrera para abordar asuntos complejos del mundo actual y encontrar soluciones prácticas, aunado a que pone al gobierno en una posición reactiva, incapaz de anticipar problemas emergentes o introducir una acción correctiva en el momento oportuno.

Sin una teoría rectora, la Ciencia de la Administración Pública está en riesgo, pues la teoría administrativa sin una conexión con la acción no tiene sentido[2]. Justamente este dilema es lo que el autor califica como la base de una verdadera crisis en la Administración Pública.

Los objetivos de esta investigación son:

a) Determinar si la Ciencia de la Administración Pública en el contexto del México del siglo XXI genera conocimiento útil para el administrador público.
b) Analizar la relación entre la práctica administrativa pública y la Ciencia de la Administración Pública.
c) Proponer elementos para el fortalecimiento de la Ciencia de la Administración Pública.

La Administración Pública y su ciencia tienen que ser repensadas no únicamente a partir de su herencia, sino de su potencial para aportar herramientas intelectuales y prácticas que incrementen la capacidad pública[3] y la capacidad de gobernar[4]. Esto es, hacer un Estado más fuerte, inteligente, barato y eficiente. El Estado, el gobierno y los ciudadanos requieren de la construcción de un cuerpo de conocimientos sólido y útil para atender los asuntos públicos.

La Administración Pública es una institución necesaria para el desenvolvimiento de la vida pública y desempeña un papel relevante en la creación de

[2] Donald Kettl, "The Future of Public Administration", en *Journal of Public Affairs Education* (vol. 5), Washington, D.C.: NASPAA, 1999, pp. 127-133.

[3] Pan Suk Kim, "Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y Reforma del Gobierno", en *Gestión y Política Pública,* 2007, vol. 16, no 2, pp. 511-537.

[4] Yehezkel Dror, "Capacidades para gobernar un país como México", en Samuel Schmidt, (coord.*), La capacidad de gobernar en México,* México, Aguilar, 1997, p. 17.

condiciones que faciliten y potencien la conducción del aparato del Estado, la aplicación de recursos públicos y la relación con los ciudadanos[5].

Por más de medio siglo ha existido una corriente de pensamiento sobre la necesidad de adecuar la ciencia de la Administración Pública para que responda a los problemas de la actualidad, pues no ha generado elementos de satisfacción en el medio académico y gubernamental.

La necesidad de repensar esta disciplina no es exclusiva de algún país o ciudad. El análisis se enfoca en las tres últimas administraciones del Gobierno Federal Mexicano y las instituciones educativas que imparten posgrados, en un periodo que abarca el siglo XXI. El propósito es generar una aportación que sirva de marco para una reflexión amplia.

Las preguntas que se abordan en esta obra son:

a) ¿El conocimiento que genera la Ciencia de la Administración es pertinente y útil con la administración pública y la sociedad en el momento histórico que estamos viviendo?
b) ¿Cómo potenciar el papel de la Ciencia de la Administración en la vida pública?

En la construcción del pensamiento administrativo se han generado enfoques, teorías, categorías y conceptos, como Gobernanza, Políticas Públicas, Nueva Gerencia Pública, por mencionar algunos, a través de los cuales los académicos han justificado la necesidad de un espacio diferente y clamado independencia e identidad propia. Esto no pasa en la Física, la Medicina o el Derecho. La teoría de cuerdas no se enseña independiente de la Física o se denomina “Nueva Física”.

Es así como el espíritu sobre el que se construye este trabajo es fortalecer la Ciencia de la Administración Pública como un campo de conocimiento congruente y unificado.

---

5 Ricardo Uvalle Berrones, *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2003, pp. 118-119.

Ante estas cuestiones, se considera que existe una desarticulación entre la Ciencia de la Administración Pública y la práctica administrativa del siglo XXI, lo que ocasiona que el administrador público no cuente con los elementos teóricos y las herramientas suficientes para el tratamiento eficiente y eficaz de los asuntos públicos.

En este sentido, se proponen algunos fundamentos que consoliden y fortalezcan a esta disciplina con el propósito de responder a las necesidades de la práctica administrativa del siglo XXI, así como sugerir posibles directrices hacia las cuales podría conducirse la ciencia de la Administración Pública frente a un contexto complejo donde la mayoría de los campos de conocimiento evolucionan.

La investigación se desarrolla a través de cuatro capítulos:

- El primero corresponde a un marco teórico enfocado en tres aproximaciones:
  a) La Administración Pública y Ciencia de la Administración;
  b) La "complejidad" como una herramienta fundamental para entender el actuar gubernamental y el papel de la Ciencia de la Administración; y
  c) La generación del conocimiento y su utilidad.

- El segundo capítulo analiza si la ciencia de la Administración Pública está desarticulada de la práctica administrativa; el perfil del administrador público en el siglo XXI y concluye con la necesidad de repensar la Ciencia de la Administración Pública.

- El tercer capítulo analiza la necesidad de repensar la Ciencia de la Administración a partir de su utilidad pública y la relación con el sistema de la Administración Pública actual.

- El capítulo cuatro expone la propuesta sobre cómo consolidar y fortalecer a la disciplina a partir de los valores y las herramientas útiles a los administradores públicos, con base en el planteamiento de los fundamentos para la Ciencia de la Administración Pública para el siglo XXI.

Los planteamientos que se presentan posiblemente sean una provocación para quienes nos dedicamos al estudio de la Administración Pública, y justamente ese sería el mejor resultado que pudiera esperar. Si estimulamos la reflexión y la preocupación auténtica se podrá generar un debate serio, así como propuestas que incidan en el futuro de nuestra ciencia.



CAPÍTULO 1.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL PARA EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL MÉXICO DEL SIGLO XXI



CAPÍTULO 1.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL PARA EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL MÉXICO DEL SIGLO XXI

La Administración Pública y la Ciencia de la Administración son elementos concretos y permanentes en nuestras vidas. Imaginar una vida sin policía, bomberos, agua, servicios de salud, financieros, de transporte, protección del patrimonio, entre otras, sería tanto como la ausencia de la civilización.

Realizar estas acciones con recursos públicos, en un marco legal, democrático y ético, con una demanda permanente, de manera satisfactoria, con eficiencia y eficacia, a un costo razonable para el Estado, lo hace un reto titánico, para el que es necesario contar con un cuerpo de conocimiento articulado, práctico, sobre una base teórica y con las herramientas tecnológicas adecuadas, lo que constituye los cimientos de la Ciencia de la Administración Pública.

La sociedad, la economía y los derechos cada vez son más complejos e impactan en mayor medida en la operación y en la toma de decisiones, por lo que la "Ciencia Normal", usando la expresión de Kuhn,[6] se encuentra a la defensiva con respecto a la dinámica y acontecimientos. Resulta fundamental analizar cómo se desarrolla la Administración Pública y reflexionar si los paradigmas actuales seguirán vigentes o existe la necesidad de construir nuevos.

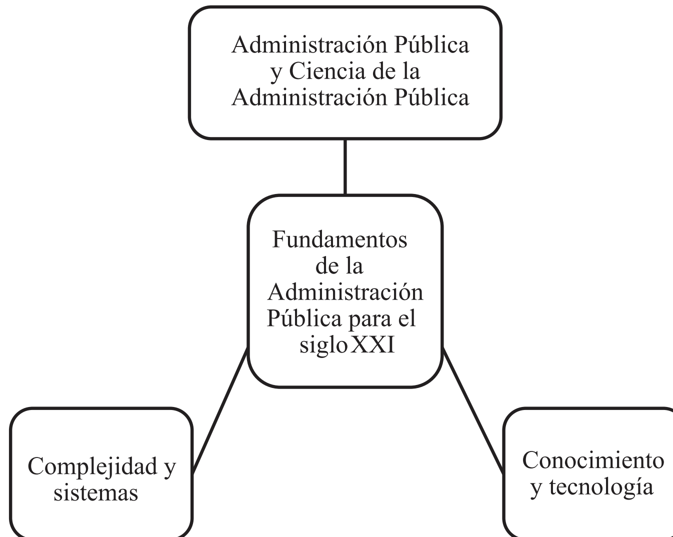
Proponer los fundamentos para la Ciencia de la Administración Pública en el siglo XXI demanda un marco teórico que considere, por un lado, el "conocimiento de la realidad" y, por el otro, "la realidad del conocimiento" sobre la Administración Pública y la Ciencia de la Administración Pública.

En este sentido, el planteamiento se desarrolla sobre tres enfoques que se complementan y a su vez permiten una visión amplia del tema:

---

6 Thomas Kuhn, *La Estructura de las Revoluciones Científicas,* México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 33-50.

TRES ENFOQUES DE PENSAMIENTO



Fuente: Elaboración propia.

1. La Administración Pública y la Ciencia de la Administración son el objeto de estudio de esta investigación, por lo que resulta fundamental entender su evolución y estado, así como el pensamiento revisionista.
2. Para estudiar cómo son abordados de manera científica estos objetos y cómo se traducen en aplicaciones útiles, se realiza una revisión desde la aproximación de la ciencia, el conocimiento y la tecnología.
3. Es imposible entender la realidad del siglo XXI desde una visión lineal, por lo que la perspectiva de la complejidad y su relación con las ciencias sociales son necesarias para detectar las conexiones, entender la realidad y sus tendencias que la "Ciencia normal" no puede explicar.

1.1. Administración Pública

La idea central de este trabajo es la Administración Pública y su estudio, lo que conlleva a distinguir entre la realidad, su estudio e identidad. La Administración Pública es un concepto con fronteras imprecisas y, a decir de Waldo,[7] con muchas definiciones, pero sin una buena explicación corta.

[7] Dwight Waldo, *Administración Pública: La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos,* México, Trillas, 1967, p. 146.

En este sentido, más que una colección de definiciones, lo más importante es construir una proposición clara de qué es la Administración Pública y la Ciencia que la estudia, así como conocer su identidad.

La Administración es una actividad rutinaria del ser humano en que toda persona administra sus recursos materiales, financieros y humanos, así como su tiempo; además de tomar decisiones permanentemente. Desde el principio de la humanidad la administración se ha practicado, sin embargo Drucker describe que cuando Marx inició la redacción de *El Capital*, el concepto de "administración" era prácticamente desconocido y en 150 años se ha convertido en uno de los pilares de la economía y la cultura actual. Hoy, prácticamente todos trabajamos en alguna institución con una administración profesional.[8]

De entre muchas definiciones existentes, destaca la aportación de Chiavenato[9], quien define a la administración como "el proceso de planear, organizar, dirigir y controlar el uso de los recursos para lograr los objetivos organizacionales". Para Robbins y Coulter,[10] la administración es la "coordinación de las actividades de trabajo de modo que se realicen de manera eficiente y eficaz con otras personas y a través de ellas". Para Koontz y Weihrich,[11] la administración es "el proceso de diseñar y mantener un entorno en el que, trabajando en grupos, los individuos cumplan eficientemente objetivos específicos".

De acuerdo con Drucker,[12] "administrar es hacer que los seres humanos se unan en su desempeño para hacer sus fortalezas efectivas y sus debilidades intrascendentes". De esto se tratan las organizaciones, lo que implica compartir valores y metas.

A partir de estas definiciones podemos encontrar elementos con los cuales se puede construir una proposición operativa: la Administración es la acción en la que organizaciones, personas y recursos son planificados, dirigidos y

8 Peter Drucker, *The Essential Drucker,* Nueva York, HarperCollins, 2001, p. 3.

9 Idalberto Chiavenato, *Introducción a la Teoría general de la administración,* 7a. ed., México, McGraw-Hill Interamericana, 2004, p. 10.

10 Stephen Robbins y Mary Coulter, *Administración,* 10a. ed., México, Prentice Hall, 2010, pp. 7-9.

11 Harold Koontz y Weihrich Heinz, *Administración: Una perspectiva global,* México, McGraw Hill, 2004, pp. 6-14.

12 Peter Drucker, *The Essential:..., op. cit.*, 2001, p. 10.

controlados para lograr la realización de un objetivo común e institucional o social, de manera eficaz y eficiente sobre la base de principios y valores.

1.1.1. Administración Pública: coincidencias y diferencias con la Administración de negocios

Las acciones de la Administración Pública caben en esta definición genérica de Administración. La Administración Pública es un género de la especie Administración, como lo es la Administración de Empresas. Resulta obligado preguntar si es una división necesaria, si realmente implican realidades o cuerpos de conocimiento diferentes o si obedecen a una razón de ser distinta y cómo interactúan.

Una forma de explicar lo anterior es presentar las similitudes que existen entre la Administración de Empresas y la Pública, ya que ambas buscan el buen manejo de los recursos en una organización y aplican el proceso administrativo. Otra, es mostrar sus diferencias:

a) **Teleológica,** esto es por sus fines. La Administración de empresas busca generar utilidades, productividad y un superávit, es decir, tiene una finalidad meramente económica.[13] La Administración Pública, en cambio, se refiere a la materialización de los fines estatales y el interés público.
b) **La naturaleza económica**. Mientras el Estado es recaudador, administrador y redistribuidor de dichos recaudos, la empresa invierte y obtiene utilidades. Incluso cuando el Estado actúa mediantes sus empresas y compite como tal, las utilidades tienen un efecto distributivo o de inversión en beneficio público.
c) **Los instrumentos**. La Administración Pública cuenta con elementos normativos y coercitivos, mientras que la empresa no puede recurrir a la coerción, ni aplicar normas a terceros, sin una autorización del Estado.
d) **Monopolio y competencia.** Parte del monopolio de sus actividades que pueden ser realizadas por empresas únicamente en casos previstos por ley, mientras que la empresa se desenvuelve en un ámbito de competencia.
e) **Campo de actuación.** En la Administración Pública está definida por la ley; en el sector privado se decide libremente el ámbito del negocio.

[13] Koontz y Heinz, *Administración:..., op. cit.*, 2004.

f) **La ética** es un valor fundamental, mientras que el Administrador Público debe cuidar los recursos conforme al interés público y le está vetado el interés personal; en la iniciativa privada es válido y necesario buscar el beneficio personal.
g) **El entorno** en la Administración Pública es complejo debido a las presiones políticas y sociales, mientras que en la Administración de Empresas es dinámico y está definido por las variables del mercado.
h) **Interés.** En la Administración Pública se busca el interés público y general, mientras que en la Administración de Empresas se centra en el interés de sus accionistas.
i) **Consumidores.** En la Administración Pública no puede haber ningún tipo de exclusión, mientras que en una empresa solamente se centra en quienes tengan el acceso económico y busquen la satisfacción del bien o servicio.

Las distintas funciones que el gobierno realiza son "administradas" de modo similar a como lo harían los agentes privados, aunque ciertamente existen peculiaridades en el caso del gobierno que lo diferencian del sector privado. Por ejemplo, el gobierno crea y administra la aplicación de las leyes a través de los poderes Legislativo y Judicial, de un modo claramente diferente a los procesos administrativos del sector privado o incluso del Ejecutivo.

En el caso de la administración de una empresa pública, ésta se aproxima más al estilo de administración del sector privado, aunque prevalecen diferencias importantes; por ejemplo, "en los derechos de propiedad, los incentivos, la política de precios y beneficios, etcétera".[14]

La revisión de las principales teorías de la Administración de Empresas, como lo son: la escuela clásica, científica, humanista, estructuralista, conductista, jerarquía de necesidades, Teoría X y Y, desarrollo organizacional, teoría sistemática y matemática de la Administración; de los sistemas: toma de decisiones, administración estratégica, calidad total, reingeniería de procesos o teoría de la excelencia, han sido aplicadas y adaptadas a la Administración Pública; mientras que los principales enfoques como Gobernanza, Política Pública y *New Public Management* no tienen una aplicación en la Administración Empresarial.

---

[14] José Ayala Espino, *Economía del sector público mexicano,* México, UNAM, 2005, p. 73.

El cambio en los paradigmas de lo privado y lo público se refleja en que cada vez la Administración Pública tiene límites más fluidos, es más flexible y adopta nuevos sistemas y teorías. Si bien la Administración Pública comparte elementos esenciales con la Administración de Empresas y se alimenta de manera importante de sus teorías, postulados y herramientas, también tiene diferencias que hacen necesario el estudio especializado que le da identidad y utilidad.

1.1.2. La Administración Pública

La Administración Pública no es una construcción abstracta, es la expresión dinámica y material del Estado, por lo que para entenderla se proponen tres elementos:

a) Las definiciones de los teóricos sobre la materia;
b) Las expresiones en el cuerpo constitucional en México, y
c) Su evolución histórica en el mundo y en específico en México.

1.1.2.1. Definiciones teórico-conceptuales de la Administración Pública

El concepto de Administración Pública es amplio, en él caben el quehacer del Estado y las instituciones públicas ejecutivas, también la ciencia que las estudia. Al respecto, Waldo, D.[15] considera a la Administración Pública como:

a) La Administración Pública como organización y administración de hombres y recursos materiales para lograr los propósitos del gobierno, y
b) La Administración Pública como arte y ciencia para el estudio de los asuntos del Estado, lo cual implica la investigación y la enseñanza de la actividad pública, esto es, de la Ciencia de la Administración.

En el primer sentido destaca la definición de Bonnin, formulada a inicios del siglo XIX, quien refiere que la Administración Pública "es la que tiene la gestión de los asuntos respecto a las personas, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público".[16]

[15] Dwight Waldo, *El Estudio de la Administración Pública,* Madrid, Aguilar, 1964, p. 6.
[16] Charles Jean Bonnin, *Principios de Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 229.

También es el caso de las aportaciones de Wilson, W. quien llamó a la administración pública “gobierno en acción, el ejecutivo, el operativo y el más visible lado del gobierno”.[17]

La Administración Pública, como estructura orgánica, es una creación del Estado, regulada por el derecho positivo y como actividad constituye una función pública establecida por el ordenamiento jurídico nacional. Pero, tanto la organización como la función o actividad, reúnen caracteres técnico-políticos, correspondientes a otros campos de estudio no jurídicos, como los de la teoría de la organización administrativa y la Ciencia Política.[18]

Moreno Rodríguez refiere que “la noción de la Administración Pública depende de la disciplina o los enfoques principales de estudio (jurídico, técnico o el político), en virtud de no existir, como ya lo hemos señalado, una ciencia general de la administración pública capaz de armonizar y fundir todos los elementos y enfoques de este complejo objeto del conocimiento”.[19]

Por su parte, Dimock afirma que “La administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor”.[20]

En la teoría mexicana podemos citar a Alejandro Carrillo quien define a la administración pública como “el sistema dinámico –integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales– a través del cual se ejecutan o instrumentan políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada”.[21]

---

17 Woodrow Wilson, *The study of public administration, Annals of American government*. Washington, D.C., Public Affairs, 1955.

18 Rodrigo Moreno, *La Administración Pública Federal en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980, p. 87.

19 *Ídem.*

20 Marshall Dimock, *Modern Politics and Administration,* Chicago, Chicago University, 1937, p. 12.

21 Alejandro Carrillo, *La Reforma Administrativa en México. Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública* (Una Propuesta), México, Miguel Ángel Porrúa, 1988, p. 27.

En el caso de México, el Estado se sirve de la Administración Pública Federal para realizar las funciones asignadas al Poder Ejecutivo de la Federación. La Administración Pública Federal, en consecuencia, sirve de soporte para asumir las responsabilidades designadas al Presidente de la República, quien para ello se apoya directamente en las Secretarías y entidades del Estado. Al sistema de administración del Gobierno Federal se le denomina Administración Pública Federal y opera a través de entidades que dependen del Poder Ejecutivo.

En este sentido, Omar Guerrero señala "La Administración Pública está caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir de éste. Tal aseveración es aplicable a todas las organizaciones de dominación que se han sucedido en la historia de la humanidad, pero para nuestro caso, es suficiente con ceñirnos al Estado tal y como lo denominó Maquiavelo: "los estados y soberanías que han existido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados".[22]

La Administración Pública es parte del Poder Ejecutivo y se ve regulada por el derecho administrativo, tanto en su estructura y organización como en su actividad o funcionamiento. Sin embargo, cabe aclarar que no todo el Poder Ejecutivo es Administración Pública y los poderes Legislativo y Judicial; lo mismo que en los organismos constitucionales autónomos tienen actividades de Administración Pública a través de sus órganos de administración como lo son la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros en la Cámara de Diputados, de la Secretaría General de Servicios Administrativos en el Senado, el Consejo de la Judicatura Federal en el ámbito del Poder Judicial, y por la Dirección General de Administración del organismo constitucional autónomo denominado Banco de México.

La Administración Pública también se puede entender como el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público busca procurar los fines del Estado.

---

22 Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, Obras Políticas de la Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1971, p. 305.

De igual forma, la Administración Pública se define como el instrumento que utiliza el Estado para determinado fin. Al respecto, Fritz Morstein la consideró "como una maquinaria administrativa del gobierno necesaria para asegurar el buen funcionamiento de éste y la prosperidad de todo ciudadano". Así, como es el aparato de gestión de los asuntos públicos, también es un instrumento que, según Charles Debbasch, permite la realización de objetivos definidos por el poder político dado que es un instrumento de cohesión y coordinación indispensable, sin el cual la sociedad se desmorona. De ahí que la Administración Pública pueda entenderse como un centro de poder de las clases dominantes organizado, globalmente, en el Estado, el cual actúa a su favor.[23]

Para efectos de este trabajo es necesario considerar a la Administración Pública como el objeto de estudio de la Ciencia de la Administración. Este enfoque ha sido abordado por Guerrero, quien señala que la Administración Pública, como objeto de estudio, está caracterizada por cuatro atributos que identifican su lugar en el modo de producción capitalista:[24]

a) Es una de las dos formas de mediación entre el Estado y la sociedad, entre la sociedad y el Estado;
b) Es la delegación del Estado ante la sociedad;
c) Está organizada en el Ejecutivo; y
d) Es el gobierno en acción; la acción del Estado en la sociedad civil. El estudio de la Administración Pública no puede partir sino de estas mismas premisas.

En el mismo sentido, Aguilar Villanueva opina que a partir de los diversos trabajos académicos que existen en torno al objeto de estudio en la Administración Pública, podemos distinguir tres:[25]

a) Concepto institucional-estatal. La Administración Pública es una organización (legalmente estructurada) de acciones, para realizar los

[23] Charles Debbasch, *Ciencia Administrativa*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1975, p. 25.

[24] Omar Guerrero, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Primer lugar del concurso: Premio Anual de Administración Pública 1978, p. 313.

[25] Luis Fernando Aguilar Villanueva, *El estudio de las Políticas Públicas,* México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

fines que le son ordenados por el gobierno del Estado y que derivan de las decisiones que éste toma ante situaciones sociales y políticas, dentro del marco constitucional.

b) Que el objeto de conocimiento de la Ciencia de la Administración Pública es el proceso administrativo público inscrito en el Estado y está normado constitucionalmente en su organización, en sus funciones y subordinado al gobierno, pero que no se agota en ésta su figura institucional recortada y puesta de relieve.
c) Por último, existe un tercer grupo de intelectuales que, al hacer énfasis en la naturaleza exclusivamente administrativa de la Administración Pública, convierte a la Ciencia de la Administración Pública en una suerte de arte o tecnología, de “razón técnica”.

Lo relevante de analizar el objeto de estudio como el gobierno en acción, en su naturaleza administrativa radica, de acuerdo con Omar Guerrero, en que “los estudiosos han producido esquemas, modelos y marcos conceptuales sin conexión alguna con la realidad histórica, en tanto que las investigaciones empíricas sólo han descrito la parcialidad implícita de cada marco nacional”.[26]

En la conceptualización de la Administración Pública predomina el elemento del Estado y la estructura, pero esta visión mecánica e institucionalista deja fuera el aspecto medular que es la orientación a lo público y a lo humano. Esto es, personas sirviendo en un marco institucional.

En este sentido, Ermo Quisbert[27] apunta que “la Administración Pública es aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta, continua, práctica y espontánea de carácter subordinado a los poderes del Estado y que tiene por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a éste”.

Es así como la principal función administrativa del Estado es la búsqueda de la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, a través del bienestar y el

26 Omar Guerrero, “La Administración Pública como disciplina científica”, *Deslinde. Cuadernos de Cultura Universitaria* (135), Centro de Estudios sobre la Universidad. México, UNAM, 1981, p. 28.

27 Ermo Quisbert, “Derecho Administrativo”, La Paz, Bolivia, *Apuntes Jurídicos*, 2012, p. 4.

progreso colectivo. Más allá del enfoque legal e institucional, la administración tiene un carácter humano en cuanto a sus objetivos y sus actores.

El Estado tiene su origen a partir de satisfacer las necesidades colectivas e individuales de los seres humanos que lo integran, por lo que una administración pública que no está orientada a lo humano, no tiene razón de ser.

Ante un catálogo tan amplio de definiciones, no hace sentido abonar una más, sin embargo toda definición de Administración Pública debe considerar los siguientes elementos:

a) La finalidad y orientación pública;
b) El elemento humano como eje de su acción;
c) La organización y estructura;
d) Las instituciones y marco legal, y
e) La relación con el Estado, pero ésta no es necesariamente de servidumbre.

A través de estos elementos no sólo se define a la Administración Pública, sino también se explica.

1.1.2.2. La Administración Pública en el marco Jurídico Mexicano

La Administración Pública en México está considerada en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en los Artículos 49, 69, 80, 89, 90, 115, 122, 123 y 134, que refieren al Poder Ejecutivo (o la facultad ejecutiva federal) como todo acto de autoridad por virtud del cual se complementen, realicen o apliquen leyes decretos o acuerdos:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente.

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;
X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;
XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición;
XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renuncias a la aprobación del propio Senado.

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

La Administración Pública Estatal está considerada en las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

La Administración Pública Municipal se define en el Artículo 115 de la Constitución, que considera que "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes" y "las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad". En la Fracción III se mencionan sus funciones y servicios.

Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

Artículo 123. En el apartado B, no sólo considera el régimen laboral de los trabajadores del Estado. También considera el mecanismo de ingreso y la obligación de organizar escuelas de administración pública. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. **El Estado organizará escuelas de administración pública.**

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Esto significa que la Administración Pública **se define en el marco jurídico mexicano a través de su integración y facultades, pero no contiene una definición explícita.**

1.2. Ciencia de la Administración Pública

La profesionalización de la administración pública es una de las marcas de identidad del Estado Moderno. El funcionamiento del aparato gubernamental requiere de una estructura humana e institucional para su correcto desempeño, esto conlleva tecnologías, técnicas, procesos, normas, principios y valores que la orienten.

La creciente complejidad y especialización del aparato gubernamental requiere un cuerpo de conocimiento y técnicas para su operación. Para que el conocimiento sea efectivo, deberá tener un carácter práctico, una base científica, así como los mecanismos para la enseñanza, formación y sistematización, cimentados sobre principios ideológicos y una direccionalidad constitucional. Este cuerpo o sistema de conocimientos, los problemas públicos y el entorno constituyen la Ciencia de la Administración Pública.

No existe una definición única o generalmente aceptada sobre la Ciencia de la Administración, ni siquiera un concepto exclusivo sobre la disciplina científica que estudia las acciones de la Administración Pública, por lo que los esfuerzos encaminados a explicar qué es la Administración Pública son tan diversos como complejos. Así, "el interés académico por observar y explicar los principios que rigen el estudio de la Administración Pública llegó retrasado, lo que dificultó definir con claridad sus fronteras como disciplina y su condición científica."[28]

Definir a la Ciencia de la Administración Pública se hace más complejo por la diversidad de actores, reglas e instancias que convergen en el aparato administrativo y las relaciones entre ellos, en un entorno cambiante y de incertidumbre que conforma un espectro amplio entre el objeto de estudio y sus finalidades.

En una definición incluyente deben tener cabida los actores y distinguirla del estudio de la administración de negocios aun cuando en el fondo subyacen

[28] Guerrero, "La Administración…, *op. cit.,* 1981, p. 2.

elementos que les son comunes: la administración de los recursos escasos para fines de manera eficiente, la necesidad de un proceso y un conocimiento como mecanismo para lograr mayores rendimientos por los recursos.

Esta dificultad también ha sido referida por Sánchez, para quien "Las definiciones de Administración Pública como disciplina científica son menos comunes, como lo son las aportaciones que Luther Gulick hizo en 1937 al señalar que la Ciencia de la Administración Pública era aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno y, por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva".[29]

Para referirnos a la estructura administrativa del Estado y la acción del gobierno utilizamos el término Administración Pública o práctica administrativa que es el objeto de estudio. Para el estudio del objeto (la disciplina o ciencia que lo estudia) nos referiremos como Ciencia de la Administración Pública.

El objeto de estudio de la Ciencia de la Administración Pública tiene que ver con la acción del gobierno, es decir, la praxis político-administrativa desarrollada por las instituciones gubernamentales.

Galindo la define como una "disciplina académica que utiliza el método científico para la búsqueda de soluciones a los problemas que se generan con motivo de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y a ella corresponde la tarea de manejar y administrar el patrimonio del Estado, de acuerdo con las leyes de la materia, para la satisfacción de las necesidades colectivas, debiendo buscar en todo caso un equilibrio de la situación financiera del mismo a través del gasto e ingreso público".[30]

1.2.1. Evolución de la Ciencia de la Administración

La Ciencia de la Administración ha evolucionado a lo largo de la historia y está relacionada con el régimen político y otros factores. De esta forma conocemos los primeros antecedentes en textos antiguos filosóficos y religiosos como: a) la Biblia, que considera una serie de valores y enseñanzas para el gobernante, y b) las disposiciones sobre la Administración Pública que datan del siglo X

[29] José Juan Sánchez González, *La Administración Pública como ciencia: Su objeto y su estudio,* México, IAPEM/Plaza y Valdés, 2001, pp. 114-115.

[30] Miguel Galindo, *Teoría de la Administración Pública,* México, Porrúa, 2000, p. 6.

y VIII a.C. También encontramos menciones similares en China: Confucio en el año 551.

En la India encontramos la primera obra sobre la Ciencia de la Administración: el *Arthasastra de Kautilya* (ca. 350-283 a.C.), que es un documento histórico esencial que considera la conformación de una estructura pública, describe la prestación de servicios y tareas del Estado, la capacitación de personal, entre muchos otros temas.

En la Grecia Clásica, el emperador Pericles (ca. 430 a.C.), dejó testimonio de la necesidad de una selección de personal adecuado e hizo un análisis sobre la democracia Griega. Roma, tanto en la República como en el Imperio, fue fundamental para la construcción de la administración pública moderna, sin embargo, no desarrollaron un estudio de la Administración.[31] Los musulmanes desarrollaron una administración pública avanzada y profesional, contaban con guías, manuales y memorias con teóricos importantes como Ibd Jaldun, Abdel Hamid y Tahir Tayfur.

La Edad Media en Europa significó la desaparición de la Administración Pública romana y sus estructuras burocráticas disminuyeron, al menguar el concepto de lo público y sin construir aportes significativos, por lo que no se observan teóricos importantes del estudio de la Administración Pública. Destaca Richard Fils-Nel que escribió el *Diálogo del Echiquier* donde describe la administración en Gran Bretaña.

En el Estado Absolutista (ss. XV-XVIII); Jean Bodin teoriza sobre la administración monárquica, posteriormente Von Justi desarrolla los conceptos de Ciencia de la Policía con la Administración.

El nacimiento de la Ciencia de la Administración Pública tiene sus orígenes en 1808 con la obra de Juan Carlos Bonnin: *Compendio de los Principios de Administración Pública*, justo en un momento de transición, después de la Revolución Francesa del Estado Absolutista al Estado Moderno.

La Revolución Industrial (s. XVII) trajo avances importantes para la Administración Pública, con autores como Fayol y Taylor que le dieron el carácter científico a esta disciplina, entre muchas otras aportaciones.

[31] Omar Guerrero, *Introducción a la Administración Pública,* México, HARLA, 1985.

En sus obras principales como *Economía y sociedad* y *El político y el científico: Esbozo de sociología comprensiva*, Max Weber desarrolló un modelo burocrático al que considera la racionalización de la actividad colectiva, es decir, una organización racionalmente estructurada[32]. En la actualidad, estos principios son fundamentales para entender el actuar de quien dirige un gobierno y por tanto es responsable de la Administración Pública.

En el caso de la "ética de la convicción" el gobernante debe orientar el destino de quien depositó en él su confianza, haciendo a un lado sus prejuicios y trabajando no por lo que se quiere, sino por lo que le conviene al pueblo y al precio que sea posible pagar, sin una bancarrota política, moral o económica. En esta misma tesitura, se formula que la guía es la ética de la responsabilidad, que es lo que plantea Stiglitz (1998) con el buen gobierno con apego a principios y normas.

Por su cuenta Woodrow Wilson en su obra *El estudio de la administración*, plantea la dicotomía entre Administración Pública y Ciencia Política, con la cual afirma que "la ciencia de la administración es el fruto más reciente del estudio de la Ciencia de la Política que comenzó hace unos 22 siglos…"[33]. Estos planteamientos causaron gran polémica y pese a que ha transcurrido más de un siglo siguen siendo tema de debate.

Al respecto, Rolando Barrera considera que la distinción entre política y administración es útil únicamente para fines analíticos, ya que no es conveniente separarlas y suponer una exclusión entre ellas. Hurres (1999) propone que más allá de buscar la mejor explicación de dicha dicotomía resulta de mayor utilidad reflexionar sobre cada uno de los argumentos que se han dado, además de considerar las condiciones históricas y políticas de ese entonces. Hurres, al igual que Barrera, coincide en que hoy en día existe cierto consenso en que la Administración Pública y la Ciencia Política se relacionan estrechamente.

En 1911 Frederick Taylor publica su libro *Principios de la Administración Científica* y propone cuatro principios de la administración:

---

[32] Max Weber, *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva,* México, Fondo de Cultura Económica, 1964

[33] Rolando Barrera Zapata, *La política y la administración pública*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2012, p.74.

a) Reemplazar los antiguos métodos empíricos;
b) Asignación óptima de trabajadores a cada función;
c) Cooperación de los trabajadores para asegurar la aplicación de los principios científicos, y
d) Distribuir las funciones y responsabilidades entre la administración y los trabajadores.

Estos principios, planteados a inicios del siglo XXI, causaron gran revuelo y pese a que no existe una contribución directa en la Administración Pública, la propuesta que realiza Taylor sobre una administración sistemática impacta en la manera en que se desarrollaba la administración pública.

Las aportaciones de Max Weber, Wilson y Taylor constituyen sólo un referente para la Teoría de la Administración Pública clásica y hoy están presentes en la esfera de lo público, pero ante el surgimiento de los enfoques de Políticas Públicas, Nueva Gerencia Pública y Gobernanza parecieran dispersarse.

La revisión de la historia de la Ciencia de la Administración tiene como objetivo mostrar que está íntimamente ligada a las condiciones político económicas, pero también a los conceptos de ciudadanía, de lo público y la legalidad del acto del gobernante.

En su momento, cada una de estas corrientes teóricas contribuyeron al estudio de la Administración Pública y su relevancia es tal que al día de hoy siguen vigentes en diversos planes de estudio, foros de discusión y en la literatura que se escribe sobre la disciplina; sin embargo, al no existir un eje articulador, su utilidad en la solución de los problemas públicos es cuestionada, sobre todo ante una esfera de lo público cada vez más compleja donde actores gubernamentales y no gubernamentales se enfrentan a recursos limitados, un margen de tiempo acotado para dar respuestas y constantemente sometidos al escrutinio público.

Para repensar la Administración Pública es necesario conocer las contribuciones de cada una de estas corrientes, realizar una reflexión seria sobre sus fortalezas, pero también debilidades y así proponer un eje articulador de conocimientos que satisfaga las necesidades de la Administración Pública actual.

1.2.2. Escuelas y representantes

La Ciencia de la Administración Pública no se integra por un cuerpo de conocimiento único, se divide en escuelas que tienen autores que representan estas líneas de pensamiento. Estas escuelas han transitado desde los modelos donde el gobernante (rey, emperador, etc.) ejercía un dominio absoluto de la administración, auxiliado por unos cuantos funcionarios, hasta modelos más complejos como podría ser la forma en que se organiza el Estado moderno (a través de profesionalización del aparato burocrático), como es el actual servicio civil de carrera; y con nuevos enfoques como la Nueva Gerencia Pública, la Gobernanza y las Políticas Públicas.

Existen textos extraordinarios sobre el estudio de la Ciencia de la Administración Pública como las obras de Moreno Espinosa, Omar Guerrero y José Juan Sánchez. Con el propósito de entender cómo se integra el cuerpo de conocimiento y las aportaciones de las distintas escuelas y enfoques se realiza una breve revisión.

1.2.2.1. La escuela francesa

La Ciencia de la Administración Pública nace en Francia. Su padre fundador es Charles-Jean Baptiste Bonnin, quien con su obra *Principios de la Administración Pública* establece los principios para el estudio de la acción gubernamental. Es importante señalar que si bien existen textos anteriores, la mayoría de ellos aborda a la Ciencia de la Administración Pública desde un enfoque de análisis, anécdotas o consejos, no desde la aproximación de principios con una base de observación científica, esto es, una acción consciente y meditada, no un accidente académico.

En estos términos, Bonnin señala:

Me propuse pues tratar a la administración como ciencia por lo respectivo a la teoría de los principios productores de las cosas administrativas; como arte por cuanto la aplicación de los principios a la ejecución de las leyes, y como institución política en el conjunto de la organización de las autoridades ejecutoras. Tal es el sistema completo de la ciencia administrativa. Bajo estos tres conceptos, deducidos de la naturaleza misma de las cosas, me prometí determinar la doctrina administrativa y demostrar que sus principios constituyen una ciencia.

Los principios que establece como fundamentales son:

1° Que la administración nació con la asociación o comunidad.
2° Que la conservación de la comunidad es el principio de la administración.
3° Que la administración es el gobierno de la comunidad.
4° Que la acción social es su carácter y su atribución la ejecución de las leyes de interés general.[34]

También define a la Ciencia de la Administración Pública como la ciencia de las relaciones entre la sociedad y los administrados, y de los medios de conservación de estas mismas relaciones por la acción de la autoridad pública sobre las personas y las propiedades en todo lo que interesa al orden social.[35]

Su obra es de la mayor transcendencia, no sólo para la Administración Pública, sino para todas las ciencias sociales, en particular el Derecho, la Sociología y la Ciencia Política.

Es pertinente analizarlo en el conjunto del pensamiento público francés de la época. Junto con Alexis de Tocqueville, la codificación del Derecho y los estudios de Derecho Administrativo de Macarel son fundamentales para la construcción de lo público y el pensamiento político moderno. En el siglo XX destacan las aportaciones de Georges Langrod, Jacobo Chevallier y Daniéle Loschak.

Georges Langrod genera trabajos importantes como: *La Ciencia de la Administración Pública en Francia en los siglos XIX y XX: revisión histórica y estado actual*; y el *Tratado de Ciencia Administrativa*, aparecido en francés en 1966 y publicado en español en 1977.

En estos textos Langrod considera que el hecho administrativo es identificable. Tal identificación se encuentra en lo que llama los seis factores fundamentales:

a) Factor organizador: la administración debe asegurar el orden y remover obstáculos;
b) Factor estabilizador: la continuidad es fundamental, porque sin ella se enerva la dinámica de la acción;

---

[34] Bonnin, *Principios de...*, *op. cit.,* 2004.
[35] *Ídem.*

c) Factor racional: la administración pública es cooperación humana altamente racional, idea similar formulada por el norteamericano Dwight Waldo;
d) Factor de organización: en su entender, dice Langrod, la organización ha de entenderse como algo fundamental;
e) Factor finalista: los fines de la administración son la conservación del orden público, y
f) Factor centrípeto: toca a la administración jugar el papel de dar unidad.[36]

En la Escuela Francesa también se sitúan las aportaciones de Jacobo Chevallier y Daniéle Loschak, quienes se ubican en un planteamiento renovador y contribuyen positivamente a la renovación de los añejos fundamentos jurídicos de la Ciencia de la Administración Pública Francesa. Sin desechar la tradición de esta disciplina, incorporan conceptos que ahora refrescan el ambiente académico de Francia.[37]

Loschak comenzó a preocuparse por la Ciencia de la Administración Pública desde mediados de la década de los años setenta. En 1975 publicó el artículo *La Ciencia de la Administración* a través de la cual lanza un desafío. Más tarde, asociado con Chevallier, Loschak publicó *Ciencia Administrativa* en 1978, obra amplia y con gran difusión.

Para entender la escuela francesa es fundamental considerar a la Escuela Nacional de Administración Pública (ÉNA, por sus siglas en francés) que es la Institución de educación superior más importante de Francia y de ella egresan un número importante de funcionarios y administradores públicos franceses.

1.2.2.2. La escuela alemana

La Ciencia de la Administración Pública alemana contemporánea es heredera de las ciencias camerales y de los conceptos, forjada por Lorenz von Stein, a quien Roberto Moreno considera el verdadero padre de la Ciencia de la Administración Pública.[38] Además del legado cameralista de Von Stein existe una amplia tradición burocrática y militar que se deja ver en los escritos

[36] Omar Guerrero, *La Teoría de la Administración Pública,* México, HARLA, 1986.

[37] *Ídem.*

[38] Roberto Moreno, "*El estudio de la Ciencia de la Administración Pública",* en Luis Martínez (comp.), *Antología sobre la Teoría de la Administración Pública,* México, INAP, 2002.

contemporáneos: una tendencia a percibir las cosas de manera integral, con la presencia de un Estado fuerte y un desarrollo sin paralelo –a nivel de la teoría– de la relación entre administración y poder político. Por lo que la escuela alemana destaca por la influencia mutua entre la práctica y la Ciencia de la Administración Pública.

Otra influencia importante en la Ciencia de la Administración Pública Alemana es el desarrollo de la "Teoría de la Burocracia" de Max Weber, quien en su obra *Economía y Sociedad*[39] afirma que hay una clara primacía por el desarrollo burocrático de organización administrativa, caracterizada por la regla impersonal y que no es sino –en cierta forma– la continuidad de esa larga tradición alemana establecida en el Modelo prusiano protomilitar que se acentuó claramente durante la Alemania Nazi, movido por el ideal alemán esquematizado en el libro *De la Guerra* de Karl von Clausewitz[40], entre otros, así como por el ideal burocrático que Otto von Bismarck llevó a la praxis y la serie de reformas sociales que emprendió.

La Ciencia de la Administración Pública en Alemania, de acuerdo a Werner Thieme, ha seguido tres etapas:

a) La era del Cameralismo y de la ciencia de la policía;
b) La declinación del estudio original de la teoría de la administración, y
c) El surgimiento de las ciencias administrativas.

Un estudioso de la administración pública contemporánea alemana más significativo es Fritz Morstein Marx, "uno de los pensadores administrativos alemanes contemporáneos más acreditado."[41] Sus dos obras principales fueron publicadas en Estados Unidos: *El Estado administrativo: una introducción a la burocracia* (*The Administrative State: An introduction to Bureaucracy*) y *Elementos de administración pública* (*Elements of public administration*), editada originalmente en 1946, en la que colaboran pensadores administrativos norteamericanos como Dwight Waldo.

La Escuela Alemana, en particular la teoría de la burocracia, ha tenido un impacto en el pensamiento administrativo de todo el mundo, ya que es aplicable y compatible con prácticamente cualquier estructura jerárquica.

[39] Max, *Economía…, op. cit.,* 1964.
[40] Karl Von Clausewitz, *De la guerra,* México, Colofón, 2006.
[41] Guerrero, *La Teoría…, op. cit.,* 1986, p. 381.

1.2.2.3. La escuela estadounidense

En Estados Unidos el interés por el estudio en la política y la administración pública se da a fines del siglo XIX con el paso de una sociedad agrícola y rural a un Estado urbano e industrial que requirió de estructuras de gobierno más consistente y de agentes mejor preparados.

El fundador de esta escuela es Woodrow Wilson quien formó parte de la generación de académicos y políticos progresistas del siglo XX que enfrentaron a los grandes capitales monopólicos y reformaron la educación superior norteamericana.

En 1880 las universidades norteamericanas adaptaron la *Staatswissenschaft* (Ciencia del Estado) que se impartía en las universidades alemanas a fin de formar personas que fuesen capaces de buscar un método similar al de las ciencias naturales para el estudio de la política.

En el artículo de Wilson, *The Study of Administration* ("El estudio de la administración"), que apareció en la *Political Science Quarterly* en junio de 1887, estableció que el objeto del estudio administrativo tiene dos metas:

a) Descubrir qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno, y
b) Cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, de dinero o esfuerzo.[42]

Para alcanzar este doble objetivo deben tomarse en cuenta tres elementos:[43]

1. La historia del estudio, es decir, lo que otros han hecho en la misma línea.
2. Averiguar exactamente cuál es el objeto de estudio.
3. Determinar los mejores métodos para desarrollar el objeto de estudio.

En su análisis sobre la dicotomía "política-administración", Wilson refiere que la administración tiene una función diferente de la política, a fin de que la administración se erigiera como objeto de estudio específico y que, por tanto,

---

[42] Juan José Sanabria López, *La Administración Pública norteamericana en el siglo XX,* México, UNAM, 2009.

[43] *Ibíd.,* p. 40.

tuviese cabida dentro del ámbito académico y además, como base para un servicio público libre de la lucha partidaria y de los grupos de interés.

De acuerdo con Langrod[44], sin la tradición cameralista ni de la ciencia de la policía, la ciencia administrativa norteamericana se vio marcada con la idea del *Engineering Approach* (enfoque de ingeniería) o *Scientific Management Movement* (movimiento del enfoque científico de la administración), en donde se trataron de erigir fundamentos científicos para la administración en general, puesto que se consideró que en el fondo las líneas generales de desarrollo de los estudios de la administración pública y de la gestión de los asuntos privados son las mismas.

1.2.2.4. El enfoque científico de la Administración

En 1911 Frederick Taylor con su libro *The Principles of Scientific Management* (*Principios de Ciencia Administrativa*), fundó la llamada escuela de la administración científica que pretendió aumentar la eficiencia de la organización industrial con base en la racionalización del trabajo operario.

El carácter científico de dicha administración se atribuyó al intento de aplicar los métodos de la ciencia a los problemas de la administración, métodos que consistían fundamentalmente en la observación y la medición.[45] A partir de ello se analizaron las tareas de cada operario, es decir, se estudiaron con base en tiempos y movimientos, dejando atrás a la improvisación y empirismo y privilegiando la planeación y la ciencia.

Para la década de 1920 ya se habían creado cientos de nuevos programas y servicios gubernamentales, además de que la burocracia federal había aumentado a casi 600,000 personas. Esto representa más de cinco veces el tamaño que el sector gubernamental tenía durante la década de 1870.[46]

---

[44] Georges Langrod, *El pensamiento administrativo no jurídico. Vicisitudes y renacimiento*, Madrid, Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1964, pp. 20-21.

[45] Chiavenato, *Introducción…, op. cit.,* 2004.

[46] John Ackerman, “La política del desarrollo administrativo en Estados Unidos”. *Revista Gestión y Política Pública* (Vol. XIV, núm. 2), México, CIDE, 2005.

En 1926 Leonard White publicó el primer libro de texto sobre Administración Pública en Norteamérica: *Introduction to the Study of Public Administration* (*Introducción al estudio de la Administración Pública*), donde destaca cuatro premisas:

1. La Administración Pública es un proceso único, o sea que es uniforme en sus características.
2. El estudio de la Administración Pública debe iniciar en su base gerencial y no en la base legal.
3. La Administración Pública es un arte que tiende a transformarse en ciencia.
4. La administración pública ha sido y será el corazón de los problemas del gobierno moderno.

El segundo texto fue publicado un año después por Willoughby, *Principles of Public Administration*, donde plantea desarrollar a la administración pública sobre la base de principios fundamentales de aplicación general, análogos a aquellos que caracterizan a cualquier ciencia y deben ser implantados si el fin u objeto de la administración es la eficiencia; principios que deben de estar regidos por el método científico de la investigación.[47]

El siguiente gran salto fue la crisis económica que enfrentó la potencia del aparato gubernamental norteamericano. La influencia del pensamiento de Fayol en Estados Unidos se plasma en los trabajos de una comisión nombrada por el presidente Franklin D. Roosevelt y presidida por Luther Gulick, para reorganizar la rama ejecutiva del gobierno federal en los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial. La célebre fórmula de Gulick, POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, and Budgeting*)[48], establece los siguientes principios:

a) La política, con su mundo de valores e intereses, no debe mezclarse con la administración dado que es objetiva y neutral;

47 William Willoughby, *Principles of Public Administration. Publications of Institute for Government Research*, 17 (4), USA, 1927, 231-232.

48 Juan José Sanabria López, "La construcción del estudio de la administración pública", *Revista iapem,* Avances y Perspectivas de la Administración Pública, enero-abril, no. 45, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2000, p. 62.

b) El fin de la administración es la eficiencia que se plasmará en la realidad por medio de la puesta en práctica de los conocimientos de especialistas en la resolución de problemas, y
c) La administración, en consecuencia, puede erigirse como una rama del conocimiento científico que proporciona los principios (probados en la práctica) que guían la actuación de los especialistas (*Papers on the Science of Administration*).

El periodo de la posguerra inicia una nueva etapa en la que se agregan elementos políticos y humanos, aunado a que se critica el mecanicismo del enfoque científico y el daño sufrido por los países beligerantes. Era necesario reconstruir las ciudades y contar con la infraestructura de los niveles de la preguerra, excepto en Estados Unidos.

A partir de ese momento Estados Unidos experimentó un prolongado auge gracias a la demanda de bienes de parte del gobierno, de los usuarios nacionales y de las naciones extranjeras que superó a la oferta. Sin embargo, el auge estuvo acompañado de un incremento en los precios y de inflación.

Durante este periodo se desarrollan tres teorías importantes: la teoría política de la administración pública, el enfoque de políticas públicas y la orientación conductista.

La Teoría política de la Administración Pública pretende establecer a la Administración Pública como disciplina dentro de la Ciencia Política (a la manera en que la concebía Wilson), porque el gobierno en acción como objeto de estudio de la Administración Pública es, a su vez, una manifestación del objeto de estudio de la Ciencia Política: "el poder", como Dwight, W.: Los problemas actuales exigen para su solución no sólo el ejercicio de la razón para resolverlo, sino también imaginación para abarcar su extensión y alcance. ¿Es posible construir una democracia fuerte si no existe acuerdo sobre los fines que se persiguen, en lugar de admisión de discrepancias y pluralidad de valores?,[49] se pregunta el autor.

La ciencia abrió un nuevo ámbito de discusión. ¿Cuál es la relación de la esfera de las ciencias con la administración? ¿Con la política? Si los administradores

49 Dwight Waldo, *The Study of Public Administration, Doubleday Short Studies in Political Science,* Nueva York, Doubleday, 1956.

han de utilizar la "ciencia", ¿hasta dónde debe extenderse la pirámide estatal, qué concepciones metodológicas hemos de aceptar y cuál es la relación de la ciencia con los fines?

Por último, la orientación conductista manifiesta la inquietud por conciliar la tecnocracia con la administración democrática y el interés por estudiar la influencia del medio ambiente en el individuo y la organización.

Así se dio paso a los estudios sociológicos y sociopsicológicos emprendidos por Herbert A. Simon en *Administrative Behavior* (*El comportamiento administrativo*), en donde critica los excesos de la administración científica al señalar que: un defecto fatal de los actuales principios administrativos es que, lo mismo que los proverbios, surgen por parejas.[50] Para casi todos los principios se puede encontrar otro principio contradictorio, igualmente plausible y aceptable.

En los años posteriores a los aportes de Waldo, Simon y Lasswell se producen muchos trabajos de investigación que abordan a la administración pública desde diferentes ángulos, enfoques y disciplinas, pero con una tendencia siempre creciente hacia el tecnicismo: la investigación de operaciones, teoría de sistemas, la economía, teoría de las decisiones, sociología de la organización, la psicología y la antropología, entre otras disciplinas.

La más importante aplicación de los intentos de dotar de racionalidad al Estado es llevado a cabo por Robert McNamara en el Departamento de Defensa en 1964, especialmente en el aspecto financiero. Con estos modelos se pretenden alcanzar los objetivos prioritarios del gobierno a través de los principios de una máxima racionalización y eficiencia en su cumplimiento, incluidas las metas de cambio social durante la administración de Lyndon B. Johnson. Más tarde, en la década de los setenta, la crisis generada por la derrota en Vietnam y la devaluación del dólar ponen en tela de juicio la fiabilidad de los nuevos estudios y técnicas.

1.2.2.5. La escuela británica

La historia, la cultura y las condiciones de Inglaterra han hecho que el estudio de la administración tenga sensibles diferencias en comparación con el de

50 Herbert Simon, *Administrative Behavior: a study of decision making processes in administrative organizations,* Nueva York, The Free Press, 1997.

Europa continental. Ésta privilegia la autogestión, la participación política y las autonomías; una administración sencilla con un pensamiento administrativo sencillo, en contraste con la centralización francesa o el mecanicismo militar alemán.

El antecedente más antiguo sobre el estudio de la Administración Pública en Inglaterra data de 1179 con la obra de Richard Fitz Nel, *Dialogue concerning the Exchequer* y constituye un manual de procedimientos y organización en forma de diálogo con el Chief Baron of the Exchequer. Esta obra representa uno de los muy pocos documentos administrativos de la Edad Media.

De acuerdo con Guerrero la administración de las colonias inglesas, la Revolución Industrial, el crecimiento económico, demográfico y urbano crearon problemas en magnitudes no vistas, abordados de manera empírica hasta 1920, desarrollando una valiosa experiencia pero sin sistematización.[51] Por primera vez, con la publicación del *The Statesman* se sistematiza la Administración Pública Británica.

A partir de 1921 inicia la formación profesional de servidores públicos a través de diversas escuelas. También se desarrollaron textos de ex funcionarios como C. H. Sisson y Max Nicholson. En 1923 Oliver Sheldon sistematizó elementos de la administración en su obra *The philosophy of Management*.

El más importante autor de este periodo es W.H. Moreland que en su artículo "La Ciencia de la Administración Pública"[52] considera a la administración como disciplina científica.

Los estudios de Richard Wagner[53] en su libro *The Principles of Public Administration*, proporciona importantes aportaciones conceptuales como el de la "atmósfera" de la Administración Pública.

E.N. Gladden destaca por sus obras: *An introduction to public administration* (1945); *The essentials of public administration* (1956); y *Approach to public*

---

51 Omar Guerrero, *La Administración Pública en Gran Bretaña, Origen y desarrollo de la cultura administrativa británica*, Toluca, IAPEM, 2012.

52 William Harrison Moreland, "La ciencia de la administración pública", *Quarterly Review*, United Kingdom, 1921.

53 Richard Wagner, *The principles of Public Administration: a Study in the mechanics of Social Action*, London, Sir Isaac Pitman, United Kingdom, 1947.

administration (1966); textos de carácter didáctico y gran impacto en la formación de servidores públicos ingleses.

Más adelante, en 1975, Ridley publicó un importante libro para entender a la Administración Pública británica. En esta obra esta disciplina recupera y refuerza su perspectiva como disciplina científica, además demuestra vínculos con la Ciencia Política. En la obra refiere que la Administración Pública británica detenta un triple objeto, de conformidad con quienes la abordan, pues interesa diferencialmente al académico, al profesional y al ciudadano.[54]

El liderazgo británico en la Ciencia de la Administración Pública inició en los años noventa como consecuencia de la política de privatización que generó críticas importantes, pero también apoyos sólidos como los de Peter Self, Richard Rose, Patrick Dunleavy, Christopher Hood, Vincent Wright y Les Metcalfe.

Destaca en particular Christopher Hood, uno de los autores más trascendentes y críticos de la nueva gerencia pública, quien ha realizado grandes aportes a la teoría de la administración y sobre una visión humanista.

El enfoque del *New Public Management* significó un cuestionamiento a la Ciencia de la Administración Pública y es un modelo que se exportó a todo el mundo.

1.2.3. El pensamiento revisionista: Las conferencias Minnowbrook

Estas escuelas son parte importante de la tradición del pensamiento administrativo, pero también hay corrientes que lo estudian, entre las que destacan las conferencias Minnowbrook. La primera de ellas se realizó en 1968 en la Universidad de Syracuse, donde 50 jóvenes académicos (todos menores de 35 años) convocados por Dwight Waldo se reunieron para redefinir "la dirección de la teoría de la Administración Pública".[55]

Esta conferencia marcó el inicio de la "Nueva Administración Pública". Veinte años más tarde se realizó la segunda conferencia "Minnowbrook II, encabezada por George Frederickson. En ésta se analizó el papel de la

[54] Guerrero, *La Administración…, op. cit.,* 2012.

[55] Dwight Waldo, *Administración…, op. cit.,* 1967.

Administración Pública en la globalidad y sus retos en la investigación y la práctica, pero sobre todo, se criticó el impacto de la "Nueva Administración Pública".[56]

La tercera edición se llevó a cabo en 2008, con el tema: "El futuro de la Administración Pública y el servicio público alrededor del mundo"; convocada por Rosemary O´Leary. Esta edición partió de un entorno diferente, con un número de programas académicos crecientes en Administración Pública en el mundo; con reconocimiento en todos los *rankings* sobre su seriedad, racionalidad y carácter científico, con una presidencia controvertida como la de George W. Bush; un Estado reenfocado hacia el terrorismo; una sociedad en transformación por el internet y con la acción de gobierno tamizada por la tecnocracia y el *Public Management*.

Los primeros resultados del Minnowbrook III fueron 56 reflexiones sobre la Administración Pública a partir de las cuales se puede construir la planeación estratégica para el futuro de esta disciplina. Entre ellas destacan la existencia de los administradores públicos de minorías, el reto de enseñar Administración Pública en Asia; el cuestionamiento sobre la Administración Pública mundial y si existe una Administración Pública mundial "drogada" por la Economía (O´Leary, 2010).[57]

Otro de los resultados de Minnowbrook III fue la declaración de compromisos para la "Nueva Administración Pública", en la que se destacan sus fortalezas, como lo es: la capacidad de abordar los problemas públicos desde la diversidad de disciplinas, métodos y teorías. Sin embargo, también se mencionan sus barreras como: los incentivos institucionales para la promoción de la Ciencia de la Administración Pública, las dificultades de publicación y el reto de la investigación internacional y comparativa, entre otros.[58]

La conferencia concluye con un compromiso por parte de los participantes para ser agentes del cambio con el objetivo de reformular y potenciar la

[56] Rosemary O´Leary, David Van, y Kim Soonhee (eds.), *The Future of Public Administration, Public Management, and Public Service around the world,* Washington, D.C., Georgetown University Press, 2010.

[57] *Ídem.*

[58] *Ídem.*

Administración Pública en acciones desde la investigación, las aulas y el proceso de publicación.

1.2.4. El Estado del Arte: Políticas Públicas, Nueva Gerencia Pública y Gobernanza

En las últimas décadas del siglo XX y lo que va del siglo XXI, las corrientes que han predominado en el estudio de la Administración Pública han sido las Políticas Públicas, la Nueva Gerencia Pública y la Gobernanza. Cada una de ellas ha realizado aportaciones importantes que merecen ser analizadas para entender la Administración Pública moderna.

1.2.4.1. Políticas Públicas

Las Políticas Públicas (PP) es uno de los conceptos más utilizados en los últimos años para atender asuntos públicos; para comprenderlo es necesario diferenciar palabras que son de difícil traducción. En inglés existen los términos:

a) *politics*: que se traduciría como la política, esto es, relaciones de poder.
b) *policies*: que está relacionado con las decisiones, acciones que toman los actores involucrados en asuntos públicos.

Estos términos diferenciados que no admiten la traducción directa al español pueden generar confusión ya que el término no se refiere a la lucha por el poder sino a qué hacer con el poder.

El enfoque de Políticas Públicas surge en un contexto de crisis de la Administración Pública y la eficiencia gubernamental como una respuesta a la necesidad de fortalecer los procesos de decisión pública.

Harold Lasswell define en los años cincuenta a la política pública como: "…disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos". Veinte años después, en 1971, agregaría un punto crucial en la definición: "el conocimiento del proceso de decisión y el conocimiento en el proceso de decisión". El primero refiere a las habilidades profesionales necesarias para participar en la toma de decisiones públicas, es decir, conocer el proceso de decisión de la política y el segundo a las habilidades científicas

requeridas para contribuir a la invención de una teoría y práctica confiables (incorporar datos y teoremas de las ciencias en el proceso de decisión de la política con el propósito de mejorar la decisión pública); es decir, había una diferencia entre ciencia para comprender (conocimiento del proceso de decisión) y ciencia para decidir (conocimiento en el proceso decisión). Esta diferenciación desarrolló dos tendencias de las políticas públicas: el *policy studies* (estudios de políticas) y el *policy analysis* (análisis de políticas).

Las políticas públicas son "las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanza con eficacia y aun eficiencia"[59] donde el proceso de gestación, formulación, implementación y evaluación de éstas ocurre cuando un problema público forma parte de la agenda de gobierno.

Este enfoque, de acuerdo con Arellano, "ejemplificó el eslabonamiento entre el método científico y el proceso de toma de decisiones en policy",[60] sin embargo, siguiendo con este autor, el enfoque de PP si bien ha funcionado en procesos simples al generar observaciones interesantes y ofrecer soluciones técnicamente sólidas, no ha sido así en asuntos complejos, en los cuales el esquema racionalista de este enfoque ha enfrentado serias dificultades, sobre todo porque además de los problemas de implementación tiene una marcada incapacidad para dirigir los comportamientos sociales exclusivamente por vías racionales y técnicas.

Como suele suceder en las ciencias sociales, hay un gran número de definiciones con elementos comunes, entre las que podemos destacar:

- Manuel Canto Chac (2002): Cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad.[61]

59 Luis Fernando Aguilar Villanueva, *El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis*, México, El Colegio de la Frontera Norte, enero-junio 2010, pp. 187-213.

60 David Arellano, "Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad", *Revista Gestión y Política Pública*, V (2). México, El Colegio de la Frontera Norte, 1996, pp. 319-347.

61 Manuel Canto Chac, (coord.), "Interacción de las organizaciones de la sociedad civil", en Colección Sociedad Civil, Santo Domingo, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 2002, p. 4.

- Luis Fernando Aguilar Villanueva: Decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. También las define como el diseño de una acción colectiva intencional: "son el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Las políticas se conforman mediante un conjunto de decisiones, y la elección entre alternativas".[62]
- Manuel Tamayo Sáenz (Citado en Bañón, Rafael y Castillo, Ernesto, 1997): Conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.[63]
- Joan Subirats (1989): Es la norma o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática, así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto.[64]
- Charles Lindblom: Procesos, decisiones y resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes perspectivas. Estamos ante un panorama pleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones específicas.[65]
- André Roth: El concepto de política pública tiene tres acepciones: la política, concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas (*polity*). Segundo, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder (*politics*). Y, finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (*policy*).[66]
- Heclo y Wildavsky: Consideran a la política pública como una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma.[67]

---

62 Luis Fernando Aguilar Villanueva, *Antologías de Política Pública,* México, Miguel Ángel Porrúa, 1993a, pp. 15-16.

63 Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad, 1997, p. 281.

64 Joan Subirats, *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración,* Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas/INAP, 1992, p. 40.

65 Charles Lindblom, *El proceso de elaboración de políticas públicas*, MAP, 1991, p. 2.

66 André-Noel Roth Deubel, *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación,* Bogotá, Aurora, 2013, pp. 25-26.

67 Hugh Heclo y Aaron Wildavsky, *The Private Government of Public Money,* Londres, McMillan, 1974, p. XV.

- Meny y Thoenig: Acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad y que ésta se transforma en un programa de acción de una autoridad pública.[68]
- Giandomenico Majone: Es una actividad de comunicación pública y no sólo de una decisión orientada a la efectuación de metas (…) es también todo el conjunto de actividades "postdecisionales" o "retrospectivas" que buscan aportar "evidencias, argumentos y persuasión".[69]
- Banco Interamericano de Desarrollo: Intercambio complejo entre actores políticos a través del tiempo.[70]
- Harold Lasswell: Análisis del proceso de las políticas públicas: cómo se definen los problemas y las agendas, cómo se formulan, cómo se toman las decisiones y cómo se evalúan e implementan las políticas. Análisis en y para el proceso de las políticas públicas: comprende el uso de técnicas de análisis, investigación y propugnación en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la evaluación y la implementación.

Los elementos comunes de estas definiciones son: problemas públicos; implican un conflicto; el análisis es sobre el problema pero también sobre la solución; no es una actividad unilateral del Estado, sino que requiere la participación de varios actores en un proceso; la legitimidad y la participación social.

Más allá de las definiciones, el modelo de Eugene Bardach, propone ocho pasos para el análisis de las PP y se constituye como una aproximación sencilla que ha sido de gran utilidad para su difusión y aplicación.[71]

La relevancia de las políticas públicas es el enfoque multidisciplinario de su propuesta, es decir la búsqueda y el esfuerzo por articular a otras ciencias con la Política a través del método racional exhaustivo (Harold Lasswell) y tiene como característica que promueve la innovación.[72] El "método de las ramas", "incrementalismo" o "ciencia de salir del paso" no genera innovación e inhibe la creatividad y se caracteriza por alejarse de la teoría y acercarse a lo práctico.

---

[68] Yves Meny y Jean Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992, p. 9.

[69] Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas,* México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 26.

[70] Ernesto Stein, *et al., La Política de las Políticas Públicas. Progreso económico y social para América Latina,* Informe 2006, México, Banco Interamericano de Desarrollo/Planeta, 2006.

[71] Eugene Bardach, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas,* México, CIDE, 1998.

[72] Dror, *Capacidades para…, op. cit.,* 1997.

El enfoque de las Políticas Públicas marcó un hito en los estudios de la Administración Pública, sin embargo, ante el surgimiento de nuevos problemas (cambio climático, escasez de recursos naturales como el agua y el petróleo, pandemias, aparición de nuevas enfermedades en sectores de la población que no se habían considerado, entre otros), el enfoque de las PP como método de gobernar podría verse limitado si el gobierno no cuenta con las capacidades suficientes de gobernar para hacer frente a fenómenos de esta naturaleza.

Las PP han tomado distancia de la Administración Pública y presentan una alternativa de estudio de los problemas públicos, al grado que hoy existen tantas maestrías en PP como en Administración. Este enfoque es una herramienta útil pero no es conveniente analizarlo desde una perspectiva aislada de la Administración Pública, ya que ésta le da una solidez conceptual y de análisis, es decir, las Políticas Públicas son una herramienta, no un campo de conocimiento.

1.2.4.2. Nueva Gerencia Pública

La Nueva Gerencia Pública constituye una visión privada de lo público y proviene de las políticas privatizadoras de los años ochenta, frente a lo que consideran las deficiencias gubernamentales.

La Nueva Gerencia Pública buscó resolver la ineficiencia social y económica de los programas de gobierno del Estado social, los cuales pierden operación y legitimidad política en el momento en que el incremento de las demandas sociales rebasa la capacidad de gasto público. Justo en este momento ocurre lo que el autor denomina la “reconfiguración de la AP en modo gerencial”.[73]

El concepto de Nueva Gerencia Pública es de naturaleza ambigua y puede ser abordado desde: una visión restringida; una nueva economía institucional basada en principios administrativos como la contestabilidad; la elección del usuario; la transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos.[74]

---

73 Aguilar Villanueva, *El futuro…, op. cit.,* 2010, pp. 187-213.

74 Christopher Hood, *A Public Management for all seasons, public administration,* London Vol. 69, No (Spring) 1991, pp. 3-19.

Las características fundamentales de la NGP son: a) la eliminación o "relativización" de las diferencias entre lo público-lo privado, y b) el cambio en la "rendición de cuentas por procesos" a la "rendición de cuentas por resultados".[75]

La Nueva Gerencia Pública busca generar resultados y mecanismos para su evaluación Ostrom y cuestiona el pragmatismo, por un lado, de la Política Pública, al demostrar que los problemas públicos no se resuelven únicamente de manera técnica, sino que intervienen actores con diversos valores que buscan satisfacer sus intereses propios y, por el otro, el de la Gestión Pública, debido a que el enfoque institucional tradicional conduce a la ineficiencia (Modelo de Niskanen).

La Nueva Gerencia Pública parte de la dicotomía Política-Administración; realiza análisis comparados para obtener las mejores prácticas (*Best Practices*) buscando generalizaciones a partir de éstas, para dar respuestas concretas a problemas concretos.

La NGP, aún con las altas expectativas, no ha resuelto dilemas fundamentales que suponía el mercado resolvería (Arellano, 1996), de esta manera se pone en duda el llamado "paradigma posburocrático". Siguiendo a Arellano, estos dilemas se resumen en: rendición de cuentas e innovación; participación o decisión técnica; equidad o mercado; resolver problemas o administrar programas y liderazgo o institucionalidad.

La diferencia entre la Administración Pública y la Nueva Gerencia Pública radica en el cambio de énfasis y estrategias de acción gubernamental y de las relaciones del aparato con el Poder Legislativo y la sociedad, lo que no representa un cambio paradigmático. Sin embargo, cada día aumenta la literatura sobre la NGP; al parecer la comunidad "científica" se aglutina y si no crea un nuevo paradigma, al menos lo legitima.[76]

Si bien la NGP tiene incontables apologistas, existen diversas críticas. Algunos autores (Moe, 1994 y Arellano, 1996) consideran que la administración más empresarial se debe no a las ideas de la NGP, sino al proceso de cambio en el

75 *Ídem.*

76 Arellano, "Política…, *op. cit.,* 1996, pp. 319-347.

ámbito social y del avance tecnológico.[77] En este sentido Prats Catalá (2001) menciona que más que un nuevo modelo posburocrático, lo que sucede es que se abren nuevos derroteros para la burocracia Weberiana.

De acuerdo con Ormond y Löffler, la mayoría de los elementos de la NGP no son realmente nuevos; diferentes naciones han implementado algunos de estos elementos.[78] Destaca el caso de Alemania, que en los años setenta el establecimiento de una amplia variedad de agencias en su administración estatal fue interpretado a la luz de la tradición neocorporativa alemana y como reacción al crecimiento del sector público ocurrido en ese entonces.

La NGP retoma herramientas de la administración privada con el propósito de que la acción administrativa pública sea eficaz y eficiente. Al respecto Peters (2005) habla de estos esfuerzos por reformar la administración pública, pero cuestiona el hecho de que en la NGP el ciudadano asume el rol de cliente y, pese a que es sujeto de la acción de gobierno, el rol de participante activo en las políticas queda relegado.

Arellano considera que este enfoque no fue una reforma de gobierno con miras a un mejoramiento del mismo, sino la incorporación parcial de teorías en moda de la administración, cuyos intentos se han concentrado en transformar las estructuras organizacionales de los gobiernos, pero con resultados poco concluyentes y desarticulados.[79]

Reforma del Estado y *New Public Management*

Durante la década de los años sesenta comenzó a decaer la larga prosperidad económica de la posguerra, principalmente porque para entonces ya se había agotado el estímulo de desarrollo destinado a la reconstrucción y el predominio mundial de la economía norteamericana.

77 Anthony Giddens, *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas,* México, Taurus, 2007.

78 Derry Ormond y Elke Löffler, Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (13), Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1999.

79 Arellano, "Política…, *op. cit.,* 1996, pp. 319-347.

En 1980 el republicano Ronald Reagan ganó las elecciones en Estados Unidos con la difusión de un mensaje sencillo: el gobierno grande y el gasto desordenado eran malos; las reducciones de impuestos, lo militar y los Estados Unidos de Norteamérica eran buenos. En su discurso inaugural señaló: "*In this present crisis, government is not the solution to our problem; government is the problem"*.

Reagan consideraba que el resurgimiento económico de Estados Unidos vendría con el fortalecimiento del sector privado, con recortes en los gastos públicos (incluidos, naturalmente, los programas sociales) que no tuvieran relación con la defensa, la liquidación de las regulaciones administrativas gubernamentales y el fortalecimiento del papel de los estados de la Unión.

Con estos cambios introducidos por el gobierno de Reagan se percibió a la democracia como una fuerza que debe conquistar a la burocracia, para tratar de instaurar procesos provenientes de prácticas empresariales privadas sobre la prestación de servicios con el propósito de que el gobierno trabaje de manera similar al sector privado.

El cambio y la innovación en la estructura y funcionamiento del gobierno son el objeto de los estudios administrativos y muestran su última versión en "*Creating a Government that Works Better and Costs Less. Third Report of the National Performance Review"* (Un gobierno más efectivo y menos costoso. El Informe de Evaluación Nacional del Desempeño), que publicó el vicepresidente Albert Gore en 1994. Dicho documento tiene como bases las ideas desarrolladas por Osborne y Gaebler, así como las propuestas de Barzelay.[80]

Michael Barzelay en: *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing in Government* (*Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*) sostiene la necesidad de romper con el viejo paradigma burocrático que se muestra disfuncional para los nuevos tiempos.[81]

---

[80] Al Gore, *Common Sense Government. Works Better & Costs Less, Third Report of The National Performance Review*, Washington, D.C., USGPO, 1996.

[81] Michael Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, University of California, 1992.

Omar Guerrero (2003) también hace relevantes críticas a este enfoque. Considera que a pesar de ser denominada NGP "nada la vincula a esa noción, pues sus propósitos y resultados se encaminan a la privatización del Estado", sumado a que sus conceptos fundacionales (orientación al cliente, privatización, mercado y competencia) permiten identificar los fundamentos de corte neoliberal bajo la cual se sustenta[82].

Según Aguilar Villanueva, después de la crisis económica mundial de 2008, las reflexiones que se han hecho en torno al futuro de la NGP se centran en la parcialidad de este enfoque, que tiene que ver con lograr el equilibrio financiero de la hacienda pública mediante la eficiencia económica de programas administrativos y se deja en segundo término "la calidad institucional y la eficiencia social de las políticas y programas".[83]

Históricamente la Administración Pública y la Administración de Negocios se han retroalimentado sin necesidad de una justificación ideológica de los tratamientos a los procesos administrativos como adquisiciones, personal, gestión financiera; de recursos materiales, e incluso, en materia de innovación son muy parecidas, por lo que poner una frontera artificial puede ser inútil, pues finalmente se trata de administración.

No obstante, en la Nueva Gerencia Pública no se habla de esto; es un instrumento ideológico concebido para legitimar negocios privados con actividades públicas como son las concesiones y privatizaciones. Naomi Klein lo describe con detalle en *La Doctrina del Shock*. En esta tesitura destaca la obra *El auge del Capitalismo del desastre*, que refiere "precisamente la misma estrategia: esperar a que se produjera una crisis de primer origen o estado de *shock*, y luego vender al mejor postor los pedazos de la red estatal a los agentes privados, mientras los ciudadanos aún se recuperaban del trauma para lograr que las 'reformas' fueran permanentes."[84]

Las medidas asociadas a la NGP tales como la reducción de impuestos corporativos y los recortes en gasto social, prácticas depredatorias y

---

82 Omar Guerrero, "Nueva Gerencia Pública: Gobierno sin política". *Revista Venezolana de Gerencia*, Caracas, Universidad de Zulia, 2003, p. 381.

83 Aguilar Villanueva, *El futuro…, op. cit.,* 2010, p. 205.

84 Naomi Klein, *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre,* Buenos Aires, Paidós, 2008.

monopolísticas, privatización de servicios y recortes en el gasto social no tienen nada que ver con la capacidad de aprender de la Ciencia de la Administración Pública, pero sí con una identidad dentro de un proyecto ideológico y económico.

1.2.4.3. Gobernanza

El enfoque de la gobernanza aparece a principios de la década de los noventa del siglo pasado y surge como respuesta a los problemas de eficacia directiva de los gobiernos.[85]

La gobernanza ayuda a explicar el nuevo proceso de gobernar en redes. Para entenderlo hacemos referencia a los planteamientos de Mayntz, quien asegura que la gobernanza es un estilo de gobernar distinto al modelo de control jerárquico que se da a través de un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y actores no estatales, en redes mixtas público-privadas.[86] Mientras que para Kooiman la gobernanza de las sociedades modernas es una combinación de todo tipo de autoridades y estructuras de gobierno.[87]

Este nuevo patrón de gobierno también es descrito por Aguilar Villanueva como un modo distinto de gobernar mediante coordinación, diálogo, negociación, acuerdo y compromiso con los actores clave en la formulación e implementación de política, programas, proyectos de inversión y prestación de servicios.[88] Este proceso de coproducción de políticas, inversiones, proyectos y servicios públicos está definido por varios elementos que en un esquema tradicional de gobierno no existían. Es por ello que, como apunta Uvalle, "en la gobernanza, las redes y la representación de los ciudadanos son el binomio que influye en el desempeño de la administración pública".[89]

---

85 Aguilar Villanueva, *El futuro…, op. cit.,* 2010.

86 Renate Mayntz, "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza". En Cerrillo, A. (coord.), *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia,* Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

87 Jan Kooiman, "Gobernar en gobernanza". En Agustí Cerrillo i. Martínez (coord.) *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia,* Madrid, Instituto de Administración Pública, 2005.

88 *Ídem.*

89 Ricardo Uvalle Berrones, "La Administración Pública en los imperativos de la gobernanza democrática, México, en *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales,* Vol. 19, No. 60, septiembre-diciembre, 2012, p. 129.

Aguilar Villanueva también cataloga a la Gobernanza como un proceso de dirección, de gobernación de la sociedad, que al ser una acción colectiva implica no sólo cooperación sino también eficacia de cooperación. Además de que en este nuevo patrón o modo de gobernar los roles de los diversos sectores que participan entran en un terreno de negociación y acuerdo que cambian, dependiendo de la naturaleza del problema, así como de las circunstancias que en ese momento existan.[90]

Algunas de las críticas que se han realizado a este enfoque tienen que ver con la factibilidad de la gobernanza participativa como opción gubernativa. Al respecto, Luis Aguilar Villanueva menciona la posibilidad de un riesgo político-institucional de que el acto de gobernar pierda su naturaleza pública (captura del Estado), así como de riesgo político-administrativo en el proceso de coordinación, el cual se dificulta debido a la diversidad de actores, cuyos intereses y niveles de poder podrían ser muy diferentes.[91]

Esto dificulta la generación de acuerdos y por ende afecta la tarea de conducción de la sociedad. Aunado a la distorsión del interés público, también destacan la posibilidad de eludir la rendición de cuentas y, en experiencias de fracaso, la confusión de responsabilidades.

Las posibilidades de una afectación en las decisiones directivas se incrementan cuando la sociedad se enfrenta a factores obstaculizadores inscritos en un contexto político, económico y social que limita su capacidad para fungir como un actor dinámico y con influencia real en la formulación y ejecución de políticas públicas.

Entre estos factores obstaculizadores, siguiendo a Villanueva, encontramos, por un lado, la pobreza y la desigualdad (que en cierta medida provocan una gran dependencia de los beneficios que la sociedad pudiese recibir del gobierno) y, por el otro, la desarticulación social como elemento inhibidor del interés por los problemas públicos. En el caso del sector privado, una dificultad es la dependencia que tienen las empresas de los beneficios que el Estado les provee en un ambiente donde se pronuncian sus limitaciones financieras, productivas y tecnológicas.

---

90 Aguilar Villanueva, *El futuro…, op. cit.,* 2010.

91 *Ídem.*

En términos de Roberto Moreno (2012) esta forma de gobernar es resultado de una evolución de la Administración Pública a la Nueva Gerencia Pública y de ésta a la Gobernanza, por lo que constituye una fase más avanzada de las sociedades modernas que conjuga la actividad y la visión de gobiernos más abiertos proclive a la participación ciudadana y con una agenda amplia y diversificada para encaminarla y consolidarla, que en el caso de México, es un proceso en desarrollo.

El enfoque de la gobernanza constituye en todos los niveles de gobierno una forma de encausar el proceso de gobernar; sin embargo, a pesar de que este enfoque apueste a incluir actores estatales y no estatales en una interacción constante con los mismos y con reglas del juego claras, la tradición histórica-política es un factor que pesa y que hasta cierto punto dificulta esta nueva forma de gobernar.

Las PP, la NGP y la Gobernanza han contribuido significativamente a la Ciencia de la Administración Pública. Nadie duda de su importancia y utilidad, pero la falta de innovación y de nuevos conceptos que no sólo expliquen, sino que generen herramientas al gobernante, al administrador y al ciudadano, en aplicaciones sencillas y útiles, es una deuda de estos enfoques y de la Ciencia de la Administración Pública.

1.2.5. Paradigmas de la Ciencia de la Administración

Existen textos valiosos sobre el paradigma de la Administración Pública, sin embargo no se han encontrado las teorías que conforman el paradigma actual, por lo que se puede considerar que el cuerpo de conocimiento que hoy integra la Ciencia Normal de la Administración Pública se conforma por las siguientes teorías:[92]

a) **Teoría de las organizaciones:** estudia el origen, surgimiento y estructuración de las organizaciones gubernamentales en distintos planos: económico, administrativo, jurídico y el de su propia organización;
b) **Teoría de la conducta:** estudia el comportamiento de los individuos dentro de las organizaciones administrativas. Destaca el estudio de

[92] José Ayala Espino, *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público. Para entender las finanzas del Estado mexicano,* México, Diana, 2000.

la formación de incentivos en los administradores públicos para desempeñar sus funciones;

c) **Teoría de las instituciones**: estudia el papel de las normas y del sistema legal en el funcionamiento y operación de la Administración Pública; es decir, analiza el papel de las "reglas del juego" en la conducta y las elecciones de los burócratas, en la eficiencia de las organizaciones, y se pregunta de qué modo influyen los cambios legales en la operación y eficiencia de la Administración Pública;
d) **Teoría de la burocracia**: estudia el papel y el comportamiento de la burocracia cuando actúa en el seno de las organizaciones de la Administración Pública;
e) **Teoría de las decisiones**: analiza los procesos por medio de los cuales la administración pública toma decisiones. En este campo destacan las aportaciones de la escuela de la elección pública, y
f) **Teoría económica**: ha aportado un conjunto amplio de teorías para estudiar los distintos aspectos de la administración pública.

La Ciencia de la Administración, de acuerdo con Nicolas Henry, ha pasado por varios paradigmas:[93]

a) La dicotomía entre las política y la administración (1900-1926);
b) La construcción de los principios de la administración (1927-1937);
c) La consolidación conceptual y sus reacciones (1938-1950);
d) La Administración Pública como Ciencia Política y la Administración Pública como Ciencia Administrativa;
e) A partir de los años setenta la Administración Pública como identidad científica propia. El artículo fue escrito en 1975 por lo que habría de complementarse con dos paradigmas más:
   - El paradigma privatizador del *New Public Management*, y
   - El paradigma emergente que está por construirse.

Los enfoques dominantes junto con las escuelas clásicas integran una parte importante del cuerpo de conocimiento que da vida a la Ciencia de la Administración, lo que constituye la "Ciencia Normal" en términos de Kuhn, es decir, la investigación basada firmemente en logros científicos pasados, que la comunidad científica reconoce durante algún tiempo como el fundamento

[93] Nicolas Henry, Paradigms of Public Administration, *Public Administration Review 35* (4). Georgia, American Society for Public Administration, 1975 julio-agosto.

de su práctica ulterior. Hoy en día tales logros se recogen en libros de texto científicos, elementales y avanzados, aunque rara vez en su forma original.[94] Esta ciencia normal sirve para definir problemas y métodos legítimos de investigación para los sucesivos científicos, pero cuando tiene un carácter innovador y carece de precedentes, también es capaz de atraer a un grupo duradero de partidarios alejándolos de modos rivales de actividad científica y también es lo bastante abierta para dejarle al grupo de profesionales todo tipo de problemas por resolver.[95]

A partir de este paradigma se puede plantear si la direccionalidad y los resultados de la Ciencia de la Administración son pertinentes con las necesidades de la práctica administrativa.

1.2.6. El valor social de la Ciencia de la Administración Pública

La marca de identidad de la Ciencia de la Administración Pública es el valor social de ésta. Sin este tamiz no tiene razón de ser, por lo que la definición de perfiles profesionales, la orientación de la investigación y en general la formación de conocimiento y tecnologías deben contar con bases valorativas sólidas, que generen valor agregado para la Administración Pública.

Este valor social es obligado para la Ciencia de la Administración Pública, toda vez que la autoridad y los recursos que se ejercen son delegados por la sociedad a sus gobernantes por vía del voto y del gobernante a la administración, a través de la delegación administrativa.

Hoy en día el individuo cuenta con un mayor número de libertades, a la par de que el Administrador Público trabaja con un concepto de lo público cada vez más amplio en sus alcances, pero más limitado en sus facultades.

García Pelayo, citado por Subirats, lo expresa en los siguientes términos: "El nuevo Estado, el Estado Social, se orienta, desde un punto de vista axiológico, hacia una síntesis de los valores de la personalidad individual, típicos del liberalismo, y de los valores sociales en el sentido histórico concreto que el vocablo social adquiere desde el segundo tercio del siglo XIX; […] Es,

---

[94] Thomas Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas,* México, Fondo de Cultura Económica, 2006. Cap. IV, pp. 33-50.

[95] *Ídem.*

pues, un Estado que no se limita a salvaguardar un sistema supuestamente autorregulado, sino que ha de ser el regulador decisivo del sistema social y ha de asumir la obligación de modificarlo a través de medidas directas o indirectas".

Por eso es que "El Estado Social de Derecho resultaría ser así la construcción perfecta de la convivencia humana, la síntesis de dos contrarios hasta entonces excluyentes: la libertad y la igualdad, esto es, el resultado de la fusión de las dos corrientes que alimentaron el pensamiento político occidental desde comienzos del siglo XIX: liberalismo y democracia".[96]

Con base en la revisión que se ha realizado, algunos de los aspectos centrales del valor social de la Ciencia de la Administración Pública son:

a) Apoyar la formación de profesionales capacitados, comprometidos y competentes para el desarrollo de las funciones estatales;
b) La difusión de valores institucionales y que el ejercicio de la administración se desarrolle conforme a estos valores;
c) La formación para que los profesionales ejerzan los recursos públicos de manera honesta, transparente, eficaz y eficiente;
d) Que el conocimiento del derecho y el marco jurídico permitan un ejercicio de autoridad respetuoso y sensible al ciudadano;
e) Que los servicios públicos se presten bajo estándares de calidad pertinentes a la función pública, y
f) Contar con capacidad para transformar e innovar.

Estos aspectos se desarrollan en un entorno complejo que contempla el derecho de los ciudadanos, la necesidad de transformación y el derecho público.

Castelazo señala: "Para que la capacidad de transformación sea cabal, se requiere, en primer lugar, identificar qué esferas o estructuras sociales precisan de cambios; en segundo, hay que reconocer quiénes fungirán como agentes transformadores; en tercero, se necesita preparar el 'terreno' para el cambio y en último término, se trata de conducir el cambio en forma tal que no se desequilibre a quienes estén involucrados".[97]

[96] Joan Subirats, *Análisis…, op. cit.,* 1992, p. 20.

[97] José Castelazo, "Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa". En *Revista de Administración Pública* (RAP), 120 (Vol. XLIV, No. 3. La Modernización de la Administración Pública en México), México, INAP, (septiembre-diciembre 2009). p. 254.

El valor público debe conformar un eje rector para las reformas hacia el sector público, como refiere Jocelyne Bourgon: “Las futuras reformas del sector público tendrán que continuar llevando al gobierno más allá de sus roles tradicionales como agente de decisión en nombre de los ciudadanos y como prestador de servicios a los ciudadanos. Examinarán la manera en que los gobiernos pueden trabajar con los ciudadanos y otros actores para lograr resultados de elevado valor público”.[98]

1.2.7. La Identidad y utilidad de la Ciencia de la Administración Pública

De acuerdo a lo expresado por Sánchez, los principales ejes de la defensa de la autonomía de la Ciencia de Administración Pública son los siguientes:[99]

a) Cuenta con una materia histórica, real, específica y fundamental en la sociedad moderna;
b) Su materia es tan antigua como el gobierno mismo;
c) Tiene una identidad propia y única;
d) Cuenta con un objeto de estudio diverso, plural, multifacético y heterogéneo;
e) Como campo de estudio tiene mayores elementos para sustentar su independencia y autonomía que la teoría organizacional; y
f) El *management* público busca desarrollar su propio campo de estudio, entre otros.

Además de estos ejes, Sánchez refiere que la defensa de la Administración Pública debe darse con base en los siguientes frentes:[100]

a) Como objeto de estudio (tiene existencia propia y una larga historia);
b) Como disciplina (cuenta con obras, autores y aportaciones al conocimiento del estudio de la administración pública), y
c) Como profesión (tiene un conjunto de requerimientos, técnicas y habilidades para ostentarse como profesional de la administración pública.

En ese tenor, Guerrero afirma que la Administración Pública generalmente es la disciplina menos tratada mediante procedimientos científicos; sin embargo,

98 Jocelyne Bourgon, “Objetivos públicos, autoridad gubernamental y poder colectivo”, *Ibíd.,* p. 37.
99 Sánchez González, *La Administración…, op. cit.,* 2001, p. 17.
100 *Ídem.*

aclara que la realidad es otra, debido a que la Administración Pública ha sido objeto de un tratamiento intenso, tanto por su creación (investigación), como por la transmisión (enseñanza) de conocimientos. Aunque en lo que respecta a la comunicación del conocimiento de esta disciplina "la dedicación de los científicos a su cultivo, es mucho menor que en otras ciencias sociales, si no incluso inexistente".[101]

La posición de Guerrero es clara: se ha dejado de objetar el estatuto científico de la Administración Pública, en buena medida, por las obras de quienes se han dedicado a su estudio y que patentizan sus fundamentos epistemológicos sólidos y la actividad investigativa viva.[102]

Como se observa, la respuesta ha sido en la mayoría de los casos una argumentación de defensa basada en la reflexión hacia dentro de la Administración Pública, en sus aportaciones y en su identidad como ciencia.

Estas argumentaciones del "pensamiento público-administrativo" hacen a un lado la razón de ser de la Administración Pública, que está en su valor social, en lo que puede aportar al Estado, al gobierno y al ciudadano para un mejor desempeño en su función pública.

Los gobernantes, administradores públicos y ciudadanos no encuentran en el contenido científico y disciplinario de la Ciencia de la Administración Pública las herramientas para resolver oportunamente problemas de la vida pública.

Su utilidad y futuro están vinculados a la capacidad de generar conocimiento útil y práctico para el Estado y la Sociedad. Desde hace mucho tiempo la Administración Pública opera sin el beneficio de una teoría moderna. Esta situación priva a los servidores públicos de un marco de referencia para guiar sus acciones; actúa como una barrera para abordar asuntos complejos del mundo actual y encontrar soluciones prácticas, aunado a que pone al gobierno en una posición reactiva, incapaz de anticipar problemas emergentes o introducir una acción correctiva en el momento oportuno.[103]

---

[101] Guerrero, Omar, *La Administración Pública a través de las ciencias sociales,* México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 36.

[102] Guerrero, Omar, "Reflexiones sobre la ciencia de la administración pública", en *Revista Ciencias Sociales Convergencia*, México, UAEM, 2009, p. 36.

[103] Bourgon, Jocelyne, *A New Synthesis of Public Administration: serving in the 21st. Century,* Canadá, McGill/Queen´s University Press, 2011.

1.3. Ciencia, conocimiento y la Ciencia de la Administración Pública

En un momento histórico cuando el valor productivo está en el conocimiento y éste se requiere en todos los procesos de cambio, el elemento epistemológico toma protagonismo, no como una abstracción, sino como un elemento práctico, ya que el conocimiento y la ciencia deben orientarse a la solución de problemas.

Normalmente cuando se habla de epistemología se convoca a una discusión teórica, sin embargo es profundamente pragmática. La epistemología es fundamental para construir conocimiento; proporciona las herramientas para su validación, desarrollo y difusión. Sin una base, el conocimiento se dispersa, se vuelve anecdótico, se estanca en debates de emblemas, pierde direccionalidad y utilidad.

Una adecuada construcción epistemológica fomenta el crecimiento, crea valor a las instituciones y a los investigadores, facilita el aprendizaje y la colaboración y, por qué no decirlo, la captación de fondos económicos para el desarrollo de investigación y proyectos.

La Ciencia es un tema importante para los asuntos públicos, en particular para la administración pública, por su poder innovador y su fuerza como agente de cambio, por su lucha constante contra los prejuicios *versus* la necesidad de construir paradigmas donde los datos científicos adquieran un significado. ¿Cuánto hay que conservar sin por ello perder la capacidad de innovar?, esa es la cuestión[104].

Para analizar el estado de la Ciencia de la Administración Pública y los avances en los objetivos de esta investigación es necesario revisar los conceptos básicos de la ciencia y entender cómo se genera el conocimiento.

1.3.1. Ciencia

La evolución de la humanidad y del conocimiento han estado vinculados a la capacidad de entender el mundo. A lo largo de la historia se ha tratado de entenderla a través de la magia, la religión, el sentido común, que son

[104] Umberto Eco, *La falibilidad de la ciencia*, Servicio de noticias *The New York Times*, 19 de junio de 2010.

formas de conocimiento cuyo objetivo es explicar la realidad. Son formas de conocimiento basadas en creencias, mitos, sentimientos, incluso en algunas observaciones casuales, pero el avance se ha dado a partir de explicar al mundo no desde la fe, sino de la capacidad de observar la realidad, analizar los problemas y dar una explicación racional. La racionalidad es la esencia de la ciencia.

La Ciencia tiene varias formas de definirse. Baena la define como un conjunto de conocimientos sobre la realidad observable, obtenido mediante el método científico y que "constituye un sistema o conjunto de sistemas ordenados, sistematizados, verdaderos y probables, obtenidos sistemáticamente, acerca de los fenómenos y procesos que se producen en la naturaleza, la sociedad y el pensamiento"[105].

También puede ser considerado un saber metódico que versa sobre verdades generales o la operación de leyes de la naturaleza, basado en datos observacionales y respaldado mediante la prueba y el experimento. Dewey distinguió asimismo a la ciencia como actitud y método por un lado y como cuerpo de conocimiento y destrezas por otro[106].

Al respecto, Kedrov y Spirkin apuntan: la ciencia es un sistema de conceptos acerca de los fenómenos y leyes del mundo externo o de la actividad espiritual de los individuos, que permite prever y transformar la realidad en beneficio de la sociedad; una forma de actividad humana históricamente establecida, una "producción espiritual" cuyo contenido y resultado es la reunión de hechos orientados en un determinado sentido, de hipótesis y teorías elaboradas y de las leyes que constituyen su fundamento, así como de procedimientos y métodos de investigación.

Los métodos científicos presuponen no sólo la constancia y descripción de los hechos, sino su explicación e interpretación dentro del conjunto del sistema general de conceptos de la ciencia. El conocimiento cotidiano se limita a hacer constar y eso sólo superficialmente, cómo se desarrolla tal o cual acontecimiento. El conocimiento científico, en cambio, no responde

[105] Guillermina Baena, *Metodología de la investigación*, Grupo Editorial Patria, México, 2008, p. 23.

[106] Citado por Mardones, J.M. Filosofía de las ciencias humanas y sociales. Es Anthropos, Barcelona, 1991, p. 174.

únicamente a la pregunta de cómo, sino también de por qué se realiza precisamente de ese modo.

La ciencia en su estructura posee dos partes interrelacionadas: un sistema de ideas establecido provisionalmente, denominado conocimiento científico y una actividad productora de nuevas ideas, llamada investigación científica.

Es a partir del apoyo en la ciencia como la humanidad ha ejercido su poder sobre la naturaleza, ha desarrollado la producción de bienes y ha transformado las relaciones sociales.

Parecería anacrónico hablar de esto en el siglo XXI o ajeno a la Administración Pública, sin embargo es claro que algunas decisiones en la administración pública se basan en dogmas, prejuicios o derivadas de la pasión, la vanidad, la ambición o la ansiedad, lo cual es tan anti científico como el pensamiento mágico. La Ciencia de la Administración Pública da racionalidad a la cosa pública y apunta hacia la demolición de los esquemas especulativos, improvisados y egocéntricos.

1.3.1.1. Las características de la Ciencia

No todo el conocimiento es ciencia. Las características que la distinguen del conocimiento ordinario, cotidiano u otras formas de conocimiento, de acuerdo a Sabino, son[107]:

Objetividad: Que el conocimiento concuerde con la realidad del objeto, que lo describa o lo explique tal cual es y no como nosotros desearíamos que fuese. Sin embargo, con el tiempo los científicos se percataron de que no se puede llegar a la objetividad completa y desprejuiciada, por eso el psicólogo Jaré Blejer le denominó “el mito de la inmaculada percepción”: ni la mente es un papel en blanco, ni el científico puede desprenderse de sus emociones y sentimientos al momento de abordar un problema o de involucrarse en él.

Racionalidad: Se refiere al hecho de que la ciencia utiliza la razón para llegar a sus resultados. Por eso, los científicos trabajan siempre con conceptos, juicios y razonamientos y no con sensaciones, imágenes o impresiones. La ciencia se hace a partir de lo que se piensa, no de lo que se siente.

[107] Carlos Sabino, *El proceso de investigación*, Guatemala, Editorial Episteme, 1992.

Sistematicidad: La ciencia es sistemática, organizada en sus búsquedas y en sus resultados. Pretende construir sistemas de ideas organizados racionalmente e incluir todo conocimiento parcial en totalidades cada vez más amplias.

Verificabilidad: Conocimiento comprobable.

Fiabilidad: La ciencia es uno de los pocos sistemas elaborados por el hombre en que se reconoce la propia capacidad de equivocarse, de cometer errores. Al reconocerse falible, todo científico abandona la pretensión de alcanzar verdades absolutas y finales y plantea que sus conclusiones son "definitivas", solamente mientras no puedan ser negadas o desmentidas.

1.3.1.2. La falibilidad de la Ciencia

La falibilidad de la Ciencia es el principio motor de la misma, ya que permite la confrontación del conocimiento. Cuestionar los paradigmas evita que se conviertan en dogmas. El conocimiento aun cuando sea científico no es absoluto, está en movimiento y constante cambio.

La Ciencia no sólo avanza por acumulación, es un proceso que se renueva y decanta. Eco lo ejemplifica con el cuento de Borges: "Funes el memorioso", una persona que recuerda todo: cada hoja de cada árbol, cada ráfaga de viento, cada oración, cada palabra. Por esta misma razón, Funes es un idiota completo, un hombre inmovilizado por su incapacidad de seleccionar y descartar.

La incertidumbre es inherente a toda una investigación científica, dado que sus resultados siempre son provisionales, pues existe la posibilidad de que en el futuro otras investigaciones aporten o rebatan estos resultados. La Ciencia no es una cuestión de fe, sino de evidencia y evolución constante. La incertidumbre del conocimiento proviene de un hecho innegable en la historia de la ciencia. La realidad siempre puede contradecir las tesis más sólidas.

Este proceso de falsación, confrontación y reconocimiento de la falibilidad de la ciencia permitió pasar del paradigma ptolemaico al de Copérnico, o a la física newtoniana. De ahí que una de las fortalezas de la ciencia es el rigor del método, pero también la presunción de origen de que cualquier teoría o paradigma por sólido que sea, es falible.

1.4. Conocimiento científico y ordinario

Los límites de la ciencia están definidos por la frontera entre el conocimiento científico y el conocimiento ordinario, por lo que éste es un elemento importante para definir qué es y qué no es ciencia.

El conocimiento ordinario se caracteriza por nacer de la experiencia cotidiana, especula sobre los hechos observados sin llegar a verificar con la realidad, no cuenta con una base teórica. El conocimiento ordinario refiere al conocimiento previo que puede tener una persona de algún tema; es un conocimiento superficial, común, corriente y espontáneo del conocer; se aprende sin haberlo buscado o estudiado; se fundamenta en un conocimiento personal, vivencial, basado en experiencias.

El conocimiento científico nace de la experiencia pero no se queda en ésta; se distingue debido a la utilización del método científico como técnica para la elaboración de nuevo conocimiento; incorpora la teoría como base; es objetivo y racional; verifica cada una de las especulaciones con la realidad, demostrando si éstas son falsas o verdaderas.

De acuerdo con King, Verba y Keohane, el conocimiento científico se diferencia de estas otras formas de conocimiento al menos en cuatro características fundamentales: i) se basa en la observación sistemática de la realidad; ii) trata de inferir conclusiones aplicables más allá de aquello que observa; iii) produce conclusiones inciertas y provisionales, y iv) es público y transmisible.[108]

El conocimiento científico es un saber crítico, metódico, sistemático, ordenado, que explica y predice hechos, con objetivos claros. Los conocimientos que se obtienen mediante procedimientos usando la reflexión sistemática y los razonamientos lógicos. Las opiniones científicas son racionales y objetivas.

Para Ander-Egg hay dos supuestos para alcanzar el conocimiento científico:

a) Existe un mundo objetivo y la realidad tiene una contextura independiente del conocimiento que el hombre pueda tener de ella, y

[108] Gary King, Robert Keohane y Sídney Verba, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research,* Princeton, Princeton University Press (versión en castellano publicada en Alianza), 1994. p. 8.

b) Esta realidad puede ser alcanzada de manera objetiva por medio de una serie de procedimientos y por la imaginación e intuición del hombre.

1.4.1. El método científico

Se dice que ganar es cuestión de método. Prácticamente cualquier actividad humana exitosa requiere de un método, esto es: decir o hacer en orden; un modo de obrar o proceder; en este caso, el procedimiento que se sigue en las ciencias para encontrar la verdad y enseñarla[109]. Lo contrario sería la anarquía, el desorden, la confusión y el caos.

Para la formulación del conocimiento científico se requiere un orden específico, es decir, un método científico que conduce a enunciar preguntas bien formuladas y creíbles; conjeturas contrastables con la experiencia; derivar consecuencias lógicas de las conjeturas; desarrollar técnicas para someter las especulaciones a contrastación; someter a su vez a contrastación esas técnicas para comprobar su relevancia; llevar a cabo la contrastación e interpretar sus resultados; estimar la veracidad de las conjeturas y la fidelidad de las técnicas; y formular los nuevos problemas originados por la investigación. Se necesita de una base teórica para que el método científico tenga mayor credibilidad.

El método científico y la finalidad a la cual se aplica constituyen la diferencia que existe entre la ciencia y la no-ciencia. El método científico es característico de la ciencia. Donde no haya método científico no hay ciencia.

Para el estudio de la Ciencia de la Administración Pública es necesario acotar que no existe un monopolio del método. Es común encontrar textos que proclamen que sólo existe un método científico, o la universalidad de la ciencia y la imprescindibilidad de la experimentación, sin embargo estas posturas no consideran la complejidad, la incertidumbre y la falibilidad de la Ciencia que son características de la ciencia contemporánea.

Ruy Pérez Tamayo señala “si bien en otros tiempos era posible hablar de un método científico debido al desarrollo de las ciencias físicas en comparación con las otras ciencias naturales, actualmente el campo total de la ciencia es tan complejo y heterogéneo que ya no es posible identificar un método que le sea

[109] Real Academia Española (RAE), 2014.

común a todas ellas"[110]. Resulta hoy reduccionista y decimonónico pensar que sólo a través de la experimentación se puede construir conocimiento.

Si éste fuera el supuesto, una parte importante de la física actual sería considerada pseudociencia.

1.4.1.1 Teoría

Para el progreso del conocimiento científico es importante establecer nuevos hechos. Su interpretación da lugar a la construcción de una teoría, eslabón fundamental de cualquier ciencia[111].

Las teorías ayudan a manejar la complejidad de la realidad, permiten filtrar y ordenar las observaciones y la información, así como construir conclusiones relevantes, razonadas y razonables. Por ejemplo, la mayoría de los problemas admiten muchas explicaciones y tiene orígenes diversos. Explicarlos sería más complejo que explicar la realidad misma. La teoría ordena esta información.

La formulación de las teorías implica una congruencia con el aparato del conocimiento y la revisión de la literatura para darle consistencia. Cualquier teoría científica tiene carácter limitado. Por eso, en cualquier periodo concreto se hacen necesarios los conocimientos en forma de suposiciones o hipótesis. Las hipótesis comprobadas y confirmadas por la práctica se transforman en teorías (Kedrov y Spirkin: 21).

Cuando los hechos se han reunido, se les ha ordenado y se les ve en relación unos con otros, constituyen una teoría[112].

La teoría se vuelve un conjunto de hipótesis o asunciones, un campo de aplicación y algunas reglas que permitan extraer consecuencias de las hipótesis y asunciones de la teoría. En general, las teorías sirven para confeccionar modelos científicos que interpreten un conjunto amplio de observaciones, en función de los axiomas (conjunto de signos propio a partir de los cuales se generan teoremas), asunciones y postulados, de la teoría.

---

[110] Ruy Pérez Tamayo, Citado en *¿Existe el Método Científico? Historia y Realidad*, Fondo de Cultura Económica, México, bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/ciencia/volumen3/ciencia3/161/html/método.html 1990, p. 1.

[111] *Ibíd.*

[112] Baena, *Metodología..., op. cit.*

Las teorías en sí mismas, o como modelo científico, permiten hacer predicciones e inferencias sobre el sistema real al cual se aplican y permiten brindar explicaciones de manera económica de los datos experimentales, incluso, hacer predicciones sobre hechos que serán observables bajo ciertas condiciones. La ciencia, es construida por medio de la ampliación de ámbitos explicativos mediante la sucesión de teorías que, aun manteniendo su valor de verdad en su ámbito explicativo, son falsadas por experimentos y reemplazadas o ampliadas teorías posteriores[113].

1.4.1.2. Elementos de una teoría

Los elementos que conforman una teoría son:

Concepto: Es una unidad cognitiva de significado, un contenido mental que a veces se define como una "unidad de conocimiento". Los conceptos son construcciones o imágenes mentales, por medio de las cuales comprendemos las experiencias que emergen de la interacción con nuestro entorno. Estas construcciones surgen por medio de la integración en clases o categorías que agrupan nuestros conocimientos y experiencias nuevas con los conocimientos y experiencias almacenados en la memoria.

Validez y fiabilidad. Se distinguen tres aspectos básicos respecto al problema general de validez del conocimiento científico:

a) Valor del conocimiento en general: plantea la cuestión de la posibilidad del conocimiento humano en general, de si el hombre puede conocer o no el mundo exterior;
b) Valor de un conocimiento determinado. Se refiere a la cuestión de la verdad y la falsedad, o del grado en que se puede lograr en un conocimiento determinado su objetivo; que aquel sea una representación lo más exacta posible de la cosa, y
c) Determinación del valor de verdad de un conocimiento determinado. Es el problema de la verificación o de contrastar la verdad de un conocimiento concreto. Por ello, está relacionado íntimamente, como su mismo nombre indica, con la verdad[114].

[113] Jacobo Muñoz y Julián Velarde, *Compendio de Epistemología*, Editorial Trotta, Madrid, 2000.

[114] Sierra Bravo, Restituto, *Técnicas de Investigación Social: Teoría y ejercicios*, Editorial Paraninfo, Madrid, 1994, p. 30.

1.4.1.3. Ciencia y Ciencia de la Administración Pública

Desde sus inicios la Administración Pública en México fue una actividad central del gobierno que realizó su labor sin necesidad de una teoría previamente establecida. Por ello, podemos afirmar que la práctica de la Administración Pública fue generando un conocimiento primario rudimentario, pero funcional, pues permitía desempeñar las funciones administrativas de un gobierno incipiente en materia de teoría administrativa, más no carente de saber hacer en dicha materia. Para Waldo la Administración Pública es "un objeto en busca de una disciplina".[115] La Administración Pública como una disciplina instrumental está caracterizada por la praxis.

La labor investigativa de la Administración Pública, por definición, es un constructo y sus referentes son siempre sociales, es por eso que "los planteamientos más modestos del 'conocimiento utilizable', que se pregunta limitadamente cómo la investigación puede contribuir a la solución de los problemas sociales y, más específicamente, a la toma de decisiones de un gobierno."[116]

La utilidad de la investigación científica es eminentemente social y no puede, de ninguna manera, pretender la individualidad o satisfacer necesidades de grupos académicos, científicos o de otra índole. De ahí la importancia del carácter social de toda investigación científica.

Un segundo elemento a considerar es si con base en la práctica puede generarse algún tipo de teoría, ante lo cual creemos que es un proceso cíclico pues se puede construir conocimiento a partir del análisis meramente teórico, así como de la práctica cotidiana.

La construcción epistemológica de la Ciencia de la Administración Pública enfrenta retos importantes:

a) La falta de interés tanto de los administradores como de los científicos de la administración por entender cómo se genera el conocimiento;

115 Dwight Waldo, *Administración…, op. cit.,* 1967.

116 Charles Lindblom, *Usable knowledge: Social science and social problem solving*, New Haven, Yale University Press, 1979.

b) El conocimiento de la Ciencia de la Administración Pública se genera por profesionales de otras áreas y los estudiosos de la administración regularmente no ejercen la administración pública;
c) La práctica de la administración siempre ha ido más adelantada que la Ciencia de la Administración;
d) Aun cuando la Ciencia de la Administración Pública es una de las áreas del conocimiento que integra un espectro amplio, las herramientas tecnológicas son pocas;
e) Algunos de los productos de investigación de la Ciencia de la Administración están orientados al autoconsumo, a la comunidad académica, sin que se traduzca en una aplicación en la práctica administrativa, y
f) La investigación en la Ciencia de la Administración Pública no se traduce en productos o aplicaciones que generen utilidades económicas sustantivas. Además de no contar con incentivos económicos privados o gubernamentales que generen una innovación de impacto.

Frente a estas dificultades, existe un elemento fundamental que nos conduce a desarrollar conocimiento sobre la Administración Pública en la actualidad: la utilidad social, esto es, el beneficio que obtiene el Estado, la administración y los ciudadanos de los conocimientos generados y la capacidad de convertirlos en soluciones aplicables en la realidad. De ahí entonces que la prioridad de la Ciencia de la Administración Pública es generar conocimiento útil para la sociedad y el Estado, lo que rebasa al enfoque académico tradicional, que requiere un proceso más amplio.

La Ciencia de la Administración Pública debe descansar sobre teorías que expliquen los fenómenos y propongan mecanismos para solucionarlos, pero ésta tiene una particularidad importante: una parte considerable de la investigación tiene que estar orientada a la profesión y a la aplicación instrumental para que sea efectiva, sin embargo es probable que quienes practican la administración pública no lo hagan bajo principios o teorías, sino sobre su base profesional y la experiencia personal.

La construcción de teorías en la Administración Pública sobre una base metodológica es magra, incluso algunos de los libros referidos a la "Teoría de la Administración Pública" se asemejan a una monografía, sin hipótesis, ni explicación o evidencia; se caracterizan por integrar conceptos con valor didáctico, pero sin propuesta o sentido de progreso de la ciencia.

La afirmación pareciera temeraria, pero la revisión de las principales teorías de la Administración de Empresas, como lo son: clásica, científica, humanista, estructuralista, conductista, jerarquía de necesidades, Teoría X y Y, desarrollo organizacional, teoría sistemática y matemática de la Administración, de los sistemas: toma de decisiones, administración estratégica, calidad total, reingeniería de procesos o teoría de la excelencia, por mencionar algunas, nos conduce a preguntar ¿Qué teorías serían las equivalentes de la Administración Pública? La Ciencia de la Administración Pública se alimenta de estas teorías como de muchas otras de diversos campos del conocimiento, las integra y genera elementos útiles para la práctica administrativa, pero sin constituir teorías propias.

1.4.1.4. La Cientificidad de la Ciencia de la Administración Pública

El carácter científico de la Ciencia de la Administración Pública ha sido un debate histórico desde su origen. En 1963, Wilburg Jiménez Castro reconoció la falta de acuerdo sobre el carácter científico de la Administración Pública, pero aun así la definió como "una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas, cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr"[117].

Otros pensadores también reconocen la cientificidad de la Administración Pública. Bernard Gournay la define como una disciplina científica que estudia los órganos del Estado; el español José Manuel Canales la concibe como un conjunto de conocimientos interdisciplinarios e integrados por su objeto, mientras que Jacques Chevallier y Daniéle Loschak coinciden en la idea de que la ciencia administrativa es una ciencia social todavía en gestación, por lo que requiere superar obstáculos epistemológicos para responder a criterios de cientificidad[118].

El debate por la Cientificidad de la Ciencia de la Administración Pública ha sido intenso desde sus orígenes. El dilema es claro: por un lado no cumple los requisitos tradicionales de la Ciencia y por el otro lado, tiene una metodología científica. Esta zanja se hace más profunda cuando revisamos la bibliografía

117 Wilburg Jiménez Castro, *Introducción al Estudio de la teoría administrativa*, México, Limusa, 1980.

118 Sánchez González, *La Administración…, op. cit.,* 2001.

y observamos abundantes títulos y contenidos basados en la compilación bibliográfica y el análisis conceptual, no en la observación de la realidad.

Este debate evoluciona sin avanzar mucho a lo largo del tiempo. Por ejemplo, hasta la Segunda Guerra Mundial los postulados científicos de Gulick y Urwick fueron aceptados tanto en la administración privada como en la pública, sin embargo, Herbert Simon los cuestionó severamente y advirtió que la administración pública debería estar basada en la verificación y tener significados reales y comprobables.[119] En este contexto, Simon presentó su propuesta con el objetivo de dotar a la administración de bases científicas. Si bien se reconocieron sus aportaciones, éstas no fueron suficientes para resolver el problema de la cientificidad de esta disciplina.

En su momento Guerrero refirió que la Administración Pública es "la única disciplina que no ha sistematizado su conocimiento debido a que no ha establecido su tradición intelectual genuina, porque ha reclamado como progenitores a santones de la administración privada y a 'sabios' de otras disciplinas".[120]

El debate sobre la cientificidad de la Administración Pública no está resuelto y como señala Cejudo, G. "hacer a un lado la ciencia puede ser tan infructuoso como obsesionarnos con ella".[121]

La Ciencia de la Administración Pública es una ciencia en el sentido contemporáneo del término, genera conocimiento científico, utiliza un método, opera bajo principios de objetividad, sistematicidad, racionalidad y fiabilidad. No es una ciencia newtoniana, pero sí una social y contemporánea.

El problema se reduce a si utilizamos un concepto amplio o restrictivo de Ciencia y si existe un solo método científico. En un entorno donde la ciencia es falible y compleja, se vuelve más un estereotipo que una definición sólida y útil. En un concepto más amplio en incluyente de ciencia y partiendo del reconocimiento de que existen otros métodos para resolver problemas de manera sistemática y científica, se podría considerar a la Administración Pública como ciencia.

---

119 Guillermo Cejudo, Ciencia o doctrina administrativa, *Este País* (86), México, 1998, mayo.

120 Guerrero, Omar. "La Administración…, *op. cit.,* 1981, pp. 8 y 9.

121 *Ídem.*

El gran problema para la construcción de una teoría universal de la administración es la pluralidad de alternativas correctas, es decir, que existan varias posibilidades para abordar y resolver un problema. Ello nos conduce a definir criterios sobre lo "correcto" para la Ciencia de la Administración, los cuales no necesariamente son los mismos que los de las demás ciencias, como su factibilidad, coherencia legal, ideológica, ética y presupuestal.

Lo "correcto" para la administración en términos científicos, no lo es para las demás ciencias. Lo trascendente para las ciencias sociales es que encuentran en la Administración Pública y su estudio la única posibilidad de ser efectivas, es decir, cómo pueden hacerse realidad las teorías del derecho, economía y sociología.

Para Luhmann, la ciencia es uno de los subsistemas de la sociedad que toma forma como parte del proceso de diferenciación funcional que ocurre en la sociedad moderna. Bajo esta lógica, teniendo en cuenta que la Ciencia de la Administración es fundacional de esta sociedad y es parte de este sistema, puede ser considerada una ciencia.

La epistemología de la Ciencia de la Administración Pública tiene un problema de origen: la práctica administrativa siempre ha ido más rápido que el estudio de la misma. Desde Bonnin hasta los teóricos actuales, en un porcentaje importante, han explicado los fenómenos ya ocurridos sin una orientación o direccionalidad del conocimiento. A diferencia de la Administración de Negocios, la Ciencia de la Administración Pública no suele proponer y por lo tanto no es un agente de transformación.

Nicholas Maxwell afirmó que sólo existen dos problemas para la Ciencia: a) cómo entender el universo y a nosotros como parte de él, y b) como construir un mundo civilizado. La idea de pensar una ciencia sin una aplicación humana es absurda. Una de las formas más potentes de hacer que la ciencia tenga efectividad es a través de la Administración Pública, que es uno de los mecanismos más poderosos con los que cuenta la humanidad para hacer un mundo civilizado. Quitarle a la administración el carácter de científico, es dejar la segunda parte de la ecuación de la ciencia inacabada; es tener una visión del mundo que puede ser clara, pero sin la posibilidad de acceso general a los beneficios una ciencia aislada[122].

[122] Alejandro G. Miroli, "Filtros epistémicos y alternativas relevantes". *Andamios*. Revista de Investigación Social, vol. 4, núm. 7, diciembre, 2007, pp. 19-54. Universidad Nacional Autónoma de la Ciudad de México, Distrito Federal.

Al respecto, vale la pena reflexionar ¿a partir de qué conocemos su objeto, método, limitaciones y posibilidades de entender la realidad y resolver problemas?; ¿cuál es la diferencia práctica entre que se le denomine ciencia o disciplina? El futuro e identidad de la Ciencia de la Administración viven en su utilidad, no en su cientificidad.

Una segunda reflexión es si el rigor metodológico o cientificidad de la Ciencia de la Administración es un problema de la Ciencia en sí o es una práctica deficiente de los investigadores y estudiosos en la observación de la realidad y su entendimiento y la capacidad de proponer soluciones de sus problemas.

El punto es que no importa la clasificación, lo que es medular es si las investigaciones y estudios de la Ciencia de la Administración Pública tienen una orientación e idea de progreso hacia dónde caminar.

1.5. El avance de la Ciencia y el conocimiento

Para enfrentar el reto de lograr un avance significativo en la materia es pertinente entender cómo se genera conocimiento y cómo avanza la Ciencia. Existen muchas aproximaciones sobre el tema, sin embargo para efectos de esta investigación se consideran pertinentes la sociología de la ciencia de Robert Merton, los paradigmas de Kuhn, los programas de investigación de Lakatos, Paul Feyerabend y el anarquismo epistemológico, la sistematización de Luhmann y los estudios de laboratorio de Latour.

1.5.1. La Sociología de la Ciencia

Robert King Merton impulsó de manera decisiva el proceso de institucionalización de la ciencia, le dio forma a la sociología de la ciencia como disciplina académica.

Para Merton la ciencia es una institución social susceptible de estudio sociológico y desarrolló una teoría de la estructura social sobre una base epistemológica. Las estructuras se basan en jerarquías y poder que definen roles específicos de acción sobre las posiciones estratificadas que permiten castigar o recompensar, así como gobernar un sistema de difusión de información que permite o restringe la acción de los actores sociales.

La utilidad de la ciencia para Merton es parte de una visión histórica, no lineal, en la que las teorías se han convertido en aplicaciones concretas en el entorno material. Por ejemplo, "las funciones hiperbólicas fueron descubiertas dos siglos antes de que tuvieran alguna significación práctica"[123], especialmente en el campo de la balística militar. Merton afirma que "la experiencia ha mostrado que las más esotéricas investigaciones han hallado importantes aplicaciones. A menos que la utilidad y la racionalidad sean totalmente descartadas, no puede olvidarse que las especulaciones de Clerk Maxwell sobre el éter llevaron a Hertz al descubrimiento que culminó en la telegrafía sin hilos."[124]

Merton plantea "¿Cómo el énfasis cultural en la utilidad social como criterio principal, para no hablar de criterio exclusivo, de la labor científica afecta al ritmo y la dirección del avance de la ciencia?"[125] La respuesta es la relación con otros ámbitos como el político, el económico, el religioso o el militar, y han sido estas instituciones las que han generado una tensión entre la búsqueda del conocimiento certificado y su aplicabilidad en tecnologías.

Merton encuentra que la justificación de la utilidad y la exigencia de retribuciones prácticas limitan el libre juego de la imaginación científica y el avance del conocimiento científico básico. La utilidad de la ciencia se deriva de la interdependencia con otras instituciones que intervienen en su curso, con la finalidad de obtener de ella resultados para sus propios intereses.

1.5.2. Kuhn y las revoluciones científicas

La estructura de las revoluciones científicas de 1962 cambió la forma de entender y ver la ciencia. El autor desarrolla el concepto de paradigma y explica de manera clara cómo avanza la ciencia a través del análisis histórico. En la historia de la ciencia hay largos periodos estables donde se refinan y detallan las ideas, es decir, la Ciencia Normal lo es hasta que es interrumpida por cambios bruscos de una teoría. A estas bruscas interrupciones Kuhn las llama "revoluciones científicas". Esto repercute en la formación de los científicos sobre un solo paradigma, haciendo variaciones sobre el mismo tema.

---

[123] Robert Merton, *La sociología de la ciencia: investigaciones teóricas y empíricas,* Recopilación e introducción de Norman W. Storer, Madrid, Alianza, 1977, p. 80.

[124] *Ibídem*, p. 343.

[125] *Ibídem*, p. 246.

El cambio de un paradigma se da porque el nuevo paradigma puede responder de mejor manera, pero también porque presenta nuevas formas de abordar y ver los problemas. Sin embargo no existe una forma que permita evaluarlos y compararlos. A ello se le denomina inconmensurabilidad, que significa sin medida común.

La visión de Kuhn sobre las revoluciones científicas es fundamental para entender la evolución de la ciencia de una manera sencilla y creíble, pero hay un concepto fundamental además de éste y es que la mera acumulación y reinterpretación del conocimiento no genera avances sensibles, por lo que es necesario el concepto de cambio y no únicamente de progreso.

1.5.3. Imre Lakatos. La Metodología de los Programas de Investigación Científica

Los grandes logros científicos no son hipótesis aisladas, sino más bien un programa de investigación. “La Ciencia no es sólo ensayos y errores, una serie de conjeturas y refutaciones. La ciencia Newtoniana no es sólo un conjunto de cuatro conjeturas (las tres leyes de la mecánica y la gravitacional) que constituyen el núcleo firme del programa de Newton y que está protegido de la refutación mediante un cinturón de hipótesis auxiliares y, lo más importante, tiene una heurística. Es decir, es una maquinaria para resolver problemas, que asimila anomalías y las convierte en evidencia positiva. Por ejemplo, si un planeta no se mueve conforme a la teoría, un científico newtoniano deberá repasar otras conjeturas como la refracción atmosférica, propagación de la luz, magnetismo y un ciento de conjeturas que forman parte del programa para explicar dicha anomalía”.

La falsación es otro elemento fundamental en la teoría de Lakatos que consiste en la confrontación entre dos teorías y la experiencia. El choque entre conjeturas y refutaciones no se da en el vacío, es una discusión racional que considera la historia y la tradición. Aunque no sólo se trata de probar que una teoría es falsa, también se requiere contar con una mejor teoría que la refutada.

1.5.4. Paul Feyerabend y el anarquismo epistemológico

En su libro Contra el Método sostiene que la ciencia es una actividad anarquista y que esta aproximación es más realista y promueve mejor el

progreso de la ciencia.[126] Presenta evidencia a través del análisis histórico en el cual los conceptos han cambiado de manera radical, así como los criterios de experimentación.

Feyerabend analiza la reducción al monismo metodológico, la creencia de que una única metodología puede producir un progreso científico. Cita como ejemplo el caso de Galileo que no se adhirió al monismo metodológico, pues de haberlo hecho no habría elaborado su teoría heliocéntrica. El anarquismo de Feyerabend se sintetiza en la frase "todo vale" (*anything goes*). Ésta es la única metodología trascendental que puede ofrecer y que no inhibe el progreso de la Ciencia.

1.5.5. Niklas Luhmann y el sistema de la ciencia

El modelo que Luhmann aplica a la ciencia es el mismo que emplea para otros sistemas funcionales diferenciados de la sociedad, tales como la economía, el derecho o la política.

La principal obra que destina especialmente a la ciencia es *La ciencia de la sociedad* en la que aborda el tema del conocimiento verdadero: "Con el título de La ciencia de la sociedad queremos indicar que la ciencia no será aquí tratada como un observador que oscila libremente sobre el mundo, sino como una empresa de la sociedad que produce conocimiento, y es formulado con mayor precisión, como el sistema funcional de la ciencia"[127].

Para Luhmann, la ciencia es uno de los subsistemas de la sociedad que toma forma como parte del proceso de diferenciación funcional que ocurre en la sociedad moderna, producto del cual emergen sistemas autónomos, cada uno de los cuales está basado en un código propio, sobre el cual se fundamenta su constitución y unidad como sistema.

La ciencia, entonces, es el despliegue indefinido de comunicaciones científicas que recursivamente se tematizan. Un sistema se genera a partir de un determinado código que le permite seleccionar los elementos necesarios para asegurar su continuidad, de ahí que más allá de ser un conjunto estable,

---

[126] P. Feyerabend, *For and Against Method: Including Lakatos's Lectures on Scientific Method and the Lakatos-Feyerabend Correspondence,* Chicago & London, The University of Chicago Press, Edición para ibook 1996.

[127] Niklas Luhmann, *La ciencia de la sociedad*, España, Editorial Anthropos, 1996, p. 9.

y ordenado por un entorno, un sistema es dinámico y depende únicamente de la selección de sus operaciones.

1.5.6. Bruno Latour

La Teoría del actor-red y la construcción de laboratorios. Latour parte de la imagen de la ciencia distanciada de la realidad y la necesidad de acercar el laboratorio a la sociedad. A partir de ejemplos como el de Pasteur, en el que se conjunta el interés de una comunidad por resolver un problema (el ántrax) y la propuesta de una solución científica y probada, se demuestra la capacidad de llevar a cabo estudios de observación participativa y no en un enfoque internalista de la Ciencia.[128]

Latour propone una línea de investigación simple: conservar la metodología desarrollada durante los estudios de campo en los laboratorios, pero centrándonos no en el laboratorio mismo, sino en su construcción y posición en el medio social.[129] De igual forma, pone el acento en la diferencia "dentro" y "fuera". La diferencia real de escala entre los niveles "micro" y "macro" es, precisamente, aquello que los laboratorios están construyendo para desestabilizar o deshacer. Tanto es así, que sin ocultar los descubrimientos realizados durante el estudio de las prácticas de laboratorio, podemos reevaluar los denominados "macroproblemas" con mucha más claridad que antes, e incluso arrojar alguna luz sobre la construcción de los macroactores.

Latour señala: "La especificidad de la ciencia no se encontrará en cualidades cognitivas, sociales o psicológicas, sino en la especial construcción de los laboratorios, donde se invierte la escala de los fenómenos para que las cosas puedan leerse, y después acelerar la frecuencia de las pruebas, permitiendo que se cometan y registren muchos errores".

Un elemento importante en esta aproximación es que en nuestras sociedades modernas, la mayor parte del poder realmente nuevo viene de las ciencias y no del proceso político clásico. El laboratorio es un gran y eficiente transformador de fuerzas.

[128] Bruno Latour, "Give Me a Laboratory and I will Raise the World", en: K. Knorr-Cetina y M. Mulkay (eds.), *Science Observed: Perspectives on the Social Study of Science*, Londres, Sage, 1983, p. 141.

[129] M. Callon, *"Struggles and Negotiations to Define What is Problematic and What is Not: The Socio-logic of Translation",* en: *K. Knorr, R. Krohn y R. Whitley (eds.) (1981), The Social Process of Scientific Investigation. Sociology of the Sciences A Yearbook*, vol. 4, Dordrecht: D. Reidel, 1981.

La Teoría del Actor Red es un enfoque sociológico que se caracteriza por considerar actuantes tanto a humanos como a objetos, y señala la importancia de lo tecnológico en la explicación del mundo. Esta teoría pone atención en las redes que se establecen en la producción de conocimiento, estudiando y observando el entorno de los ingenieros y científicos cuando llevan a cabo sus proyectos; enfatiza que nadie actúa solo y que existe un gran número de actuantes que influyen.

En contraste con la mayoría del trabajo en sociología, la ANT no distingue entre humano y no-humano para identificar la agencia y considera como recursos al equipo, el dinero, los datos, la publicidad o el poder.

Según Latour, las personas y las máquinas deberán ser tratadas como iguales para hacer estudios sociales, esto refiere al principio de simetría. Es decir que considera un error plantear explicaciones que hacen referencia a dualismos como naturaleza-social o, como ya hemos mencionado, lo humano de lo no-humano. Son elementos indisociables y podrían, más aún, deberían ser descritos en los mismos términos.

Estas tesis no se contraponen, implican: un proceso de participación más amplio que la de los científicos; la capacidad de atraer el interés social; la libertad para llegar a la verdad más allá del monopolio de un método y la necesidad de una evolución y cambio.

1.6. El proceso de la generación de conocimiento

Este proceso de creación de conocimiento radica en la interacción entre las ideas y la práctica; no de las ideas abstractas o artísticas, sino de ideas políticas con una orientación a su materialización en un marco institucional específico.

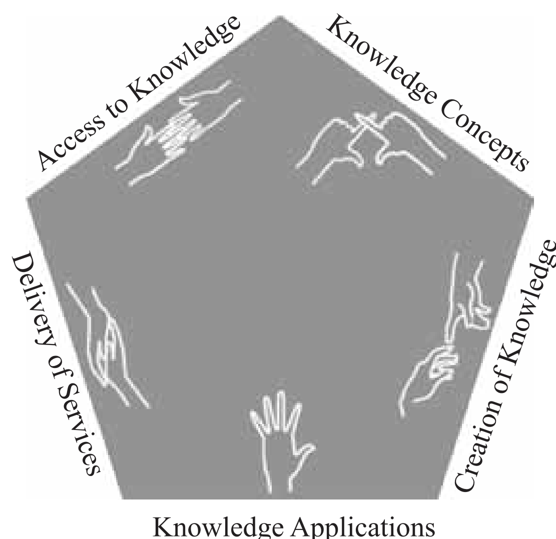
Hablar de gobernanza, gobernación o políticas públicas sin una conexión con los elementos como presupuesto, normas, manuales y programas es más cercano al arte de la novela que de la Ciencia de la Administración Pública.

Esto lleva a cuatro elementos fundamentales:

a) Las ideas;
b) La traslación;
c) La experiencia, y
d) La orientación a productos.

La generación del conocimiento no puede visualizarse únicamente como una idea, es un proceso que va desde su creación a su uso, por lo que un enfoque útil es el utilizado por la Comisión del Conocimiento de la India, que ha sido la base para el desarrollo de su política de inclusión a la economía del conocimiento. En éste se plantean cinco niveles que interactúan y potencian la creación del conocimiento.

NIVELES DE APLICACIÓN DEL CONOCIMIENTO



Knowledge Applications

Fuente: *Knowledge Commission India*.

El acceso al conocimiento es fundamental para generar oportunidades y compartir entre investigadores, usuarios, gobiernos y grupos; el conocimiento aislado no se reproduce. La creación de conceptos permite la organización y difusión a través del sistema educativo, esto es, traducir la investigación en conceptos que puedan ser entendidos y utilizados. La creación de nuevo conocimiento y la protección el existente es una base para la innovación e implica integrar las actividades culturales, científicas y tecnológicas. Entre sus aplicaciones se encuentran: promover el cambio tecnológico y convertir el conocimiento en soluciones que puedan ser replicables y tengan una utilidad concreta y práctica para la comunidad. Respecto a la prestación de servicios, significa que el ciudadano puede utilizar el conocimiento en su beneficio. No obstante lo anterior, se encuentra evidencia de que la Ciencia de la Administración Pública esté desarrollando conocimiento que cubra este proceso.

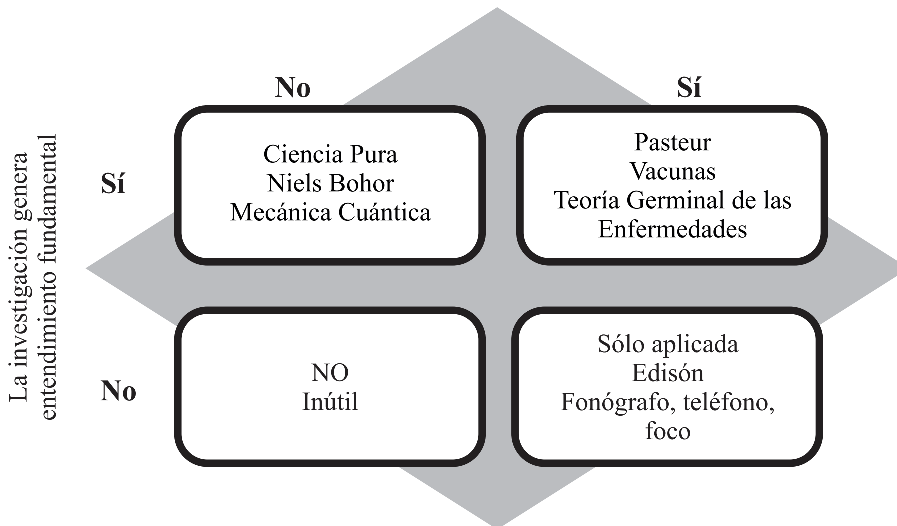
El Conocimiento en la Ciencia de la Administración Pública: entendimiento profundo y utilidad práctica

El problema del conocimiento que genera y necesita la Ciencia de la Administración Pública, como se ha visto, es un debate no resuelto. Para abordarlo desde una orientación útil tomaremos como referencia conceptual el Cuadro de Pasteur, diseñado por Donald Stokes (1997), en el cual plantea dos ejes para entender la ciencia, sobre todo la relación entre ciencia pura y ciencias aplicadas. Estos dos ejes son:[130]

a) El entendimiento profundo de la realidad y la explicación de los fenómenos sociales, y
b) La aplicación del conocimiento en herramientas útiles.

INTERPRETACIÓN DEL CUADRO DE PASTEUR

La investigación tiene una aplicación práctica



Fuente: Elaboración propia, basado en datos de Stokes, 1997.

[130] D. Stokes, *Pasteur´s Quadrant. Basic Science and Technological Innovation.* Washington, D.C. Brookings, 1997.

En este cuadro se observa que el cuadrante superior izquierdo corresponde a la investigación "pura", centrada en la comprensión de la realidad y los fenómenos. Nos ofrece una explicación clara y un entendimiento profundo, sin embargo no tiene una aplicación práctica por sí misma, como el ejemplo de la mecánica cuántica o la física de partículas. El cuadrante inferior derecho muestra el conocimiento aplicado de manera pragmática, pero no explica esta aplicación. Por ejemplo, Edison desarrolló el fonógrafo y con ello la industria de la música y la bombilla eléctrica, sin entender los fenómenos que estaban detrás de estos inventos.

Al cuadrante superior derecho se suman una teoría sólida y la aplicación concreta. Para que Pasteur pudiera prevenir el deterioro del vinagre, la cerveza, el vino y la leche, y enfermedades en los gusanos de seda, ovejas, pollos, ganado vacuno y en humanos, comprendió primero sus causas, luego confirmó y validó de manera científica, de lo cual construyó una solución.

El cuadrante inferior izquierdo no cubre ninguno de estos dos campos, por lo que hace conocimiento inútil, no da una explicación profunda y tampoco tiene una aplicación concreta.

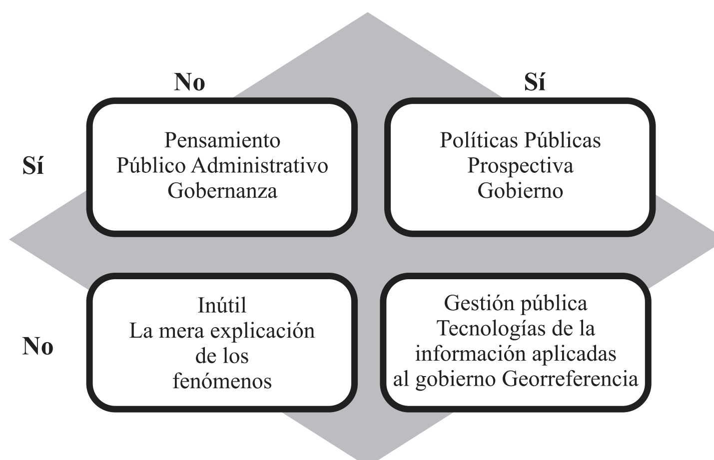
Cuando la ciencia se encuentra en un nivel de maduración adecuado en cuanto a la comprensión de los hechos empíricos y en su aplicabilidad, puede poner en práctica dichos conocimientos en beneficio de una sociedad en particular.

Siguiendo la misma lógica, Bourgon señala que la prueba de una teoría fuerte no es sólo su capacidad de resistencia, sino de recuperación, su habilidad de adaptarse a circunstancias nuevas e imprevistas. De ahí que la autora enfatice en tres elementos:[131]

1) La idea de que esta disciplina requiere integrar los principios heredados del pasado;
2) Las lecciones aprendidas en los últimos treinta años; y
3) Los imperativos de servir en el siglo XXI.

[131] Bourgon, "Objetivos públicos…, *op. cit.,* 2009, septiembre-diciembre.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESDE EL CUADRO DE PASTEUR
La investigación tiene una aplicación práctica



Fuente: Elaboración propia a partir del Cuadro de Pasteur de Stokes (1997).

El cuadrante superior izquierdo representado por el pensamiento público administrativo y la gobernanza, explica fenómenos pero tiene una aplicación específica. En el cuadrante inferior derecho se encuentra la aplicación práctica como lo es la gestión pública, el uso de georreferencia y otras herramientas que no implican la explicación de estas actividades.

El cuadrante inferior izquierdo representa el conocimiento que no explica, pero tampoco tiene aplicación práctica; nos referimos a conocimiento que no es novedoso, mera investigación realizada para cubrir trámites, o sin una orientación útil. Por último, el cuadrante superior derecho muestra aplicaciones que tienen una base teórica; ofrece una explicación sobre los fenómenos, y también una aplicación práctica.

Sin embargo este último cuadrante ofrece un espacio de crecimiento para la Ciencia de la Administración, que integra una aplicación práctica y una explicación profunda. Su carácter integrador permite construir soluciones a partir de la investigación traslacional; inter y transdisciplinaria.

En los términos de Kuhn, la posibilidad de una revolución científica proviene de este cuadrante, ya que la Ciencia de la Administración Pública es una

disciplina instrumental, porque su naturaleza estriba en la praxis, es decir, en el acto administrativo público, a diferencia de la Política Pública que más bien enfatiza en la cuestión del proceso de la elaboración de las políticas o en la hechura de las políticas públicas[132], así como en los procesos de discusión, argumentación y persuasión en la formulación de las mismas y en la de Gestión Pública que sobre todo es un reacomodo del término a manera de actualización acorde con los nuevos tiempos, más próximo al modelo gerencial privado.[133]

El espíritu de la Administración Pública se verifica en la práctica y de inmediato surgen dos preguntas: ¿Existe relación entre la ciencia –teoría de la Administración Pública y la toma de decisiones del aparato administrativo público? ¿Cuáles son los mecanismos –tecnológicos, legales e institucionales, metodológicos, teórico-conceptuales y culturales– que facultarían a la Administración Pública y le otorgarían autonomía científica en el ejercicio de sus funciones?

1.7. Los usuarios de la Ciencia de la Administración Pública

El conocimiento es útil mientras tenga una aplicación para un usuario. Un fenómeno desafortunado de la Ciencia de la Administración Pública es que mucha de la investigación está orientada al auto-consumo (investigadores para investigadores), sin considerar que la investigación y la innovación deban estar orientadas a generar un entendimiento de la realidad y explicarla de manera accesible, con aplicaciones específicas, como tecnologías útiles para los usuarios.

En este sentido, los usuarios o beneficiarios de la Ciencia de la Administración Pública son: el administrador público, el político y la ciudadanía. La diferencia es pertinente ya que el conocimiento y herramientas que requieren tienen naturalezas diferentes por sus objetivos y necesidades, por el marco jurídico y sus consideraciones éticas.

La participación del ciudadano en la agenda pública actual va desde la presentación de propuestas e identificación de los problemas sociales, el proceso deliberativo, el cabildeo, su consenso ante las instancias

[132] Luis Fernando Aguilar Villanueva, *La hechura de las Políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

[133] Majone, *Evidencia…, op. cit.,* 1989.

gubernamentales correspondientes, hasta el monitoreo, supervisión y vigilancia de las actividades propias del servidor público, tal como afirma Guerrero. "La emergencia de la participación de los ciudadanos abrió una enorme brecha al estudio de la administración social, comunitaria y popular, toda vez que ha vuelto a poner interés en añejas instituciones que han estado vinculadas con los derechos humanos, tales como el Ministerio Público, el Ombudsman y los tribunales de lo contencioso administrativo. Como parte de esta nueva atmósfera caracterizada por formas diversas de administración, han surgido las controlarías sociales y una gran cantidad de entidades de la administración pública en las cuales se incorporó la participación de los ciudadanos."[134]

La presencia ciudadana se convierte en una condición *sine qua non* del Estado democrático moderno, pues le imprime un carácter participativo y fundamental en la conformación de la agenda pública: en la localización de las necesidades prioritarias y en su atención y solución por parte de la autoridad.

El activismo ciudadano no daña, sino que mejora el funcionamiento del aparato administrativo público, fortalece los niveles de entendimiento entre todos los sectores sociales y, sobretodo, genera sinergias en la identificación de las necesidades más apremiantes de la sociedad y en la forma de resolverlos; es decir, a mayor involucramiento de los ciudadanos en la administración de la *res pública* (cosa pública) mayor la proximidad entre ciudadanía y gobierno, lo que redunda en una Administración Pública eficaz y eficiente.

El ciudadano requiere de la Ciencia de la Administración Pública como herramienta que le permita acceder al conocimiento, ejercer y exigir sus derechos de servicios públicos de calidad y una pronta atención a sus demandas.

El segundo usuario de la Ciencia de la Administración Pública es el Administrador Público, cuya función está orientada al servicio del ciudadano y acotada por el margen jurídico. Uno de los rasgos que deben ser resaltados de este usuario es que la labor del servidor público se realiza a través de una carrera administrativa, misma que exige su profesionalización basada en la formación y el perfeccionamiento permanente.

[134] Omar Guerrero, *Principios de la Administración Pública,* Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1997, p. 90.

"Este concepto tradicionalmente ha excluido a legisladores, administradores de justicia y servidores políticos que laboran con el Ejecutivo. Actualmente junto al funcionario, en el sentido restricto asumido, se hace necesario preparar al diplomático, al administrador de justicia y al servidor público parlamentario, creándose al efecto nuevas secciones de estudios dentro de las escuelas profesionales de servicio público; así como establecer programas y asignaturas comunes, con escuelas especiales del servicio exterior y la judicatura".[135]

Manuel Galindo Camacho define al Administrador Público como "la persona que lleva a cabo los proyectos y programas, planes y esquemas señalados por los políticos. Para decirlo en forma impersonal y con intenciones de incursionar en el campo científico, la Ciencia Política formula los proyectos, diseña los esquemas y perfila los principios fundamentales, determinados por las aspiraciones sociales, en tanto que la Ciencia de la Administración Pública lleva a cabo las actividades, jurídicas, intelectuales y materiales que concretiza las posibles satisfacciones de las necesidades de la sociedad".[136]

El Estado democrático contemporáneo requiere de servidores públicos profesionales, sensibles a los problemas sociales, flexibles en cuanto al entendimiento de las circunstancias cambiantes y al contexto específico en que se presentan los problemas, así como incluyentes para escuchar a todos los actores involucrados y con una amplia formación social y técnica que le permita tomar decisiones correctas. Así el Servicio Civil de Carrera surgió como respuesta, ya que el aspirante a servidor público se somete a un proceso de selección y evaluación que toma en cuenta actitudes y aptitudes para el servicio público.

Un elemento fundamental en cuanto a la formación del servidor público es el componente ético. Como señala con puntualidad Benito Juárez: "Los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las *leyes*. No pueden improvisar fortunas, ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir, en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala"[137].

[135] *Ibíd*, p. 58.

[136] Galindo, *Teoría…, op. cit.,* 2000, p. 10.

[137] Discurso pronunciado por Benito Juárez, gobernador del estado de Oaxaca, ante la X Legislatura, al abrir el primer periodo de sus sesiones ordinarias. Oaxaca, julio 2 de 1852, p. 1.

El tercer destinatario de la Ciencia de la Administración Pública es el político, que está en la búsqueda del poder. Su actuar está matizado por la militancia y el partido político; elementos vetados al administrador. El político se convierte en actor importante del cambio social, su responsabilidad está centrada en la función de la dirección del Estado.

Para Max Weber, el príncipe en un Estado moderno desempeña las tareas sustanciales del Estado y se ve auxiliado por un cuadro de funcionarios altamente especializados encargados de diversas carteras. El político es un hombre de acción: su cualidad más importante es el pragmatismo y eso lo diferencia, en lo fundamental, del hombre de ciencia más dedicado a teorizar sobre diversos fenómenos sociales o naturales.[138]

Desde la antigüedad, al príncipe correspondió tomar las decisiones más importantes en un Estado-nación, sin embargo, el político ahora comparte crédito con los funcionarios profesionales, con los empresarios, líderes sindicales, líderes sociales y científicos del más alto nivel cuyas teorías trascienden fronteras. Para el filósofo griego al político correspondía conducir las funciones más importantes de la *polis* o (ciudad-estado); para Nicolás Maquiavelo[139] para la conservación del Estado, el príncipe deberá contar con: a) buenas leyes; b) buenas armas; c) buenos amigos, y d) buenos ejemplos; así como confiar siempre en cualidades y virtudes propias y nunca en las ajenas. En resumen, el Estado democrático moderno requiere de políticos (no sólo el príncipe sino el cuadro completo de funcionarios profesionales) que estén a la altura de las circunstancias cambiantes y en condiciones de incertidumbre reclaman de ellos.

Reyes Heroles señalaba: "Es el político quien con su saber, con su experiencia, en su arte o en su ciencia si se quiere, le puede decir al técnico: lo que es y no posible realizar; las resistencias a vencer para una modificación o transformación; cuando avanzar y cuándo detenerse; los riesgos de la inmovilidad y del avance. Es el político quien explica a las colectividades cómo, cuándo y en qué forma satisfacer sus necesidades, cómo sortear peligros y asechanzas, cómo adoptar medidas que pueden ser contraproducentes a lo que con ella se busca.

---

138 Max Weber, *El Político y el Científico,* España, Alianza, 1979.
139 Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, Barcelona, Editorial Espasa Libros, 1999.

La profesión del político es la sensibilidad para pulsar lo que una colectividad quiere y lo que uno quiere; para armonizar intereses total y fragmentariamente contrapuestos, cuando las consecuencias de su choque se pueden traducir en perturbación, trastorno, retroceso; es el político profesional quien con la cabeza y el carácter ayuda a las colectividades a moldear las duras y resistentes realidades"[140].

Desde la perspectiva profesional en un escenario institucionalizado implica dos líneas: la vía de acceso y la ubicación en la arena pública. Alcántara Sáez lo circunscribe a: los cargos de elección popular, los altos cargos de libre designación o de confianza de la Administración Pública, los puestos y actividad dentro de los partidos políticos o quienes tienen una influencia en estos ámbitos.[141]

La profesión de político es necesaria para el sano desarrollo de las cosas públicas, pero sólo tiene utilidad si es capaz de apoyar a resolver los problemas públicos. En este sentido, el conocimiento de la Ciencia de la Administración Pública radica en la capacidad de generar herramientas pertinentes.

Si la Ciencia de la Administración Pública no considera a estos usuarios, estará destinada a ser un conocimiento de autoconsumo.

1.8 Ciencia útil. La relación de la Ciencia de la Administración y sus usuarios

El ¿para qué? es una pregunta pertinente en el estudio de la Administración Pública, específicamente en cuanto a su utilidad, determinada por quienes utilizan este conocimiento. Esto implica orientar los esfuerzos de investigación hacia las necesidades del ejercicio gubernamental y social pero también hacia los requerimientos de los gobernantes, los administradores, los empleados y del ciudadano.

Los fenómenos administrativos no son unidireccionales, tienen implicaciones políticas y un impacto en el ciudadano, por ello deben abordarse considerando el enfoque de cada uno de estos usuarios.

---

140 Jesús Reyes Heroles, *Los caminos de la historia*, México, UNAM, 2002, p. XXI.

141 Manuel Alcántara Sáez, *El oficio de político*, Madrid, Tecnos, 2012.

Siguiendo el cuadro de Pasteur, esto significaría crear un entendimiento profundo de los fenómenos, pero también herramientas que lo hagan aplicable. Los usuarios requieren conocimientos y herramientas específicas para hacer más eficiente su función en el escenario público, ya que tienen intereses, agendas, marcos jurídicos y éticos, pero sobre todo una relación diferente con el Estado.

Por el otro lado, los usuarios están estrechamente ligados con el complejo sistema de la administración. De esta forma, el gobernante requiere conocer los derechos y las obligaciones; el administrador los procesos para materializarlos y el ciudadano los mecanismos para hacerlos valer. Así entonces, la generación de conocimiento, la construcción, el desarrollo de herramientas, su instrumentación y evaluación deben considerar la participación y utilidad para los usuarios.

Centrarse en los usuarios de la Ciencia de la Administración y no en los enfoques académicos daría nueva vitalidad a la disciplina, dado que aprovecharía un mercado amplio y lucrativo de la consultoría en asuntos públicos que actualmente se realiza con poco rigor metodológico. Abrir líneas de investigación, proyectos y especializaciones con esta aproximación potenciaría el acceso a recursos públicos y privados.

La innovación y la mejora es prácticamente imposible si no hay un diálogo honesto y constructivo entre sus usuarios, que a su vez sea traducido por los académicos en conocimiento útil, consistente y aplicable. Esto implica la creación de comunidades de innovación y aprendizaje donde pueda sumarse la experiencia y el entendimiento de las partes para resolver problemas públicos de forma eficiente.

Este enfoque permitiría dar direccionalidad e intencionalidad a las aportaciones de la Ciencia de la Administración Pública, al poner el acento en los resultados esperados y deseados de la investigación, así como a transparentar el ejercicio del gobierno.

1.9. Complejidad y Ciencia de la Administración Pública

Los cambios en la ciencia, la economía, la comunicación, la tecnología y la sociedad no son aislados, se alimentan e impulsan o detienen entre sí; por lo

que el análisis del desarrollo de la Administración Pública tiene un ingrediente importante en la dinámica de las fuerzas que le dan forma, y estos elementos con la interacción, se vuelven complejos.

Las "ciencias de la complejidad" constituyen una revolución científica en los términos de Kuhn, en tanto permiten abordar los problemas del siglo XXI de manera más eficaz.[142]

Según Mario Waissbluth, el principio para entender las Ciencias de la Complejidad es la diferencia entre lo complicado y lo complejo.[143] Una computadora apagada, un vehículo detenido, un reloj son sistemas complicados debido a que tienen muchas partes, pero su funcionamiento es altamente predecible porque no toma decisiones por sí mismo ni se autoorganiza espontáneamente.

Por otro lado, un sistema educativo, un cerebro, la economía, el clima, el trasporte de una ciudad, sólo por mencionar algunos ejemplos, tienen muchas partes que interactúan entre sí en un entorno de multiplicidad de canales, con algunas partes que tienden a autoorganizarse localmente de forma espontánea y que son predecibles.

Un sistema complejo no sólo está constituido por la suma de sus componentes, sino que también está integrado por las relaciones entre estos componentes.[144]

Las organizaciones públicas o privadas muestran una tendencia a autoorganizarse y actuar de manera independiente de acuerdo a sus propias reglas. Si bien existen manuales administrativos y organigramas estructurales, también hay grupos de poder que tienen una relación con el entorno, agendas políticas paralelas. El diseño institucional hace de la administración algo mecánico y predecible; la actividad humana, sus relaciones y el contexto lo hacen complejo y difícil de predecir.

---

[142] Kuhn, *La estructura…, op. cit.*, 2006.

[143] Mario Waissbluth, "Sistemas Complejos y Gestión Pública", *Serie Gestión: Documentos de Trabajo* (99), Santiago, Universidad de Chile, 2008.

[144] Paul Cilliers, *Complexity and Postmodernism: Understanding complex systems,* Londres, Routledge, 1988.

Para entender los sistemas complejos, Cilliers ha definido las 10 características centrales de los sistemas complejos:[145]

1. Poseen un gran número de elementos y si ese número es suficientemente grande, es difícil que los mecanismos analíticos de modelamiento permitan una predicción de su comportamiento.
2. Un gran número de elementos es necesario, pero no suficiente. Los granos de arena en una playa no son un sistema complejo, pues deben interactuar de manera dinámica, no estática. Las interacciones no son necesariamente físicas, sino también de intercambio de información.
3. Las interacciones no son "uno a uno", sino que múltiples. Cada elemento influencia y es influenciado por muchos otros. Un caso típico serían las redes neuronales del cerebro.
4. Una precondición esencial es que las interacciones sean no-lineales. La duplicación de un estímulo no significa necesariamente la duplicación de la respuesta. Es por ello que pequeñas modificaciones en una parte pueden en ocasiones detonar grandes cambios en el sistema.
5. Las interacciones generalmente son de corto alcance, es decir, la información la reciben primariamente los vecinos inmediatos. Esto no significa que, a través de encadenamientos, las influencias no puedan ser de largo alcance. Por ello, la influencia se modula en el camino, y puede ser amplificada, reducida, modificada o eliminada de diversas maneras.
6. Las interacciones entre las partes tienen retroalimentación (*feedback loops*). Una actividad recibe efectos sobre sí misma, a través de amplificaciones o inhibiciones, y pueden ocurrir directamente o vía circuitos indirectos. A esto se le llama recurrencia.
7. Los sistemas complejos son "abiertos", esto es, interactúan con su entorno. Las organizaciones existen porque su propósito esencial es agregarle valor a sus clientes y usuarios, y se desenvuelven en un marco regulatorio, institucional y/o de competencia. Es imposible comprender un sistema de esta naturaleza sin comenzar por entender su multiplicidad de interacciones con el entorno. En cambio, los sistemas cerrados son meramente "complicados".
8. Operan en condiciones lejanas al equilibrio. Aun si están en estado "estable", es una estabilidad dinámica, y pueden cambiar rápidamente. Por ello, hay un constante flujo de energía para mantener la organización

[145] *Ídem.*

y supervivencia del sistema. El equilibrio total, por falta de este flujo de energía, es equivalente a la muerte.

9. Evolucionan en el tiempo, y por ende tienen una historia, y esa historia influye fuertemente en su conducta presente. Cualquier análisis sistémico que ignore la variable temporal es por lo tanto incompleto.
10. Cada elemento del sistema es mayoritariamente ignorante de la conducta del sistema como un todo y responde primariamente a los estímulos de su entorno cercano.

En este sentido, la Administración Pública se desarrolla en **un sistema que cumple las características de la complejidad.**

Otra característica de la complejidad, según Byrne, es la no linealidad, que representa sistemas cuyo comportamiento no es expresable como la suma de los comportamientos de sus descriptores.[146] Un sistema físico, matemático o de otro tipo es no lineal cuando las ecuaciones de movimiento, evolución o comportamiento que regulan su comportamiento son no lineales.

La linealidad de un sistema permite a los investigadores hacer ciertas suposiciones matemáticas y aproximaciones, facilitando un cálculo más sencillo de los resultados, ya que los sistemas no lineales no son iguales a la suma de sus partes, usualmente son difíciles de modelar, y sus comportamientos con respecto a una variable dada (por ejemplo, el tiempo) son extremadamente difícil de predecir.

La historia de la ciencia explica el papel de la complejidad. En un principio, todas las explicaciones sobre los fenómenos del universo se explicaban a través de la Fe, esto es una visión teológica de la ciencia. Galileo y Copérnico, en el siglo XV, mostraron que la mecánica del universo era de naturaleza distinta a la visión teológica, para ello desarrollaron el método científico que permitió llegar a conclusiones verificables.

Newton con sus tres leyes le dio predictibilidad y certidumbre a los fenómenos macro y a un mundo mecánico. Por su parte, Einstein formuló la teoría de la relatividad, la cual coincide con la propuesta de Newton respecto a que los fenómenos se desarrollan a velocidades pequeñas, pero con la teoría de

[146] David Byrne, y Gillian Callaghan, *Complexity Theory and the Social the Sciences, The state of the art,* Nueva York, Routledge, 2014.

la relatividad general. Más adelante Max Planck, Niels Bohr, entre otros, desarrollaron la teoría cuántica con lo cual la ciencia se vuelve compleja.

El siglo XXI se explica a través de la tradición científica. Las Leyes de Newton son tan vigentes como lo fueron en el siglo XVII, sin embargo, actualmente para explicar la física y generar conocimiento nuevo es necesario hacerlo sobre las bases de la incertidumbre y la complejidad.

1.10. El Sistema de la Administración Pública

La Administración Pública no es un elemento aislado, forma parte de un sistema de relaciones, acciones y actores. Como ejecutor del Estado es un derivado de éste, y de la mano con la economía, el derecho, la política, la sociedad y el desarrollo tecnológico, entre otros, componen una ecuación de causas y efectos donde cada elemento impacta y es impactado por los demás. Es inimaginable un enfoque de gobernanza en una dictadura, o un *New Public Management* en una economía socialista.

La Administración Pública es determinante en el desarrollo de las ciencias físicas y naturales, por ejemplo, qué hubiese sido de la invención de las vacunas, de la energía nuclear, o del bronce sin una política ejecutada por una administración pública.

Esta aproximación es congruente con la Teoría de los Sistemas que es el estudio interdisciplinario de los sistemas para dilucidar los principios que pueden ser aplicados a todo tipo de sistemas en los diferentes ámbitos del conocimiento y su aplicación. Un sistema es una forma de ver el mundo. No es buscar la verdad, es encontrar la realidad. En palabras de Weinberg es un conjunto de objetos o acciones relacionados entre sí o entre sus atributos.[147]

Estas interacciones y el sistema que conforman han sido estudiados a profundidad por Oswald Spengler, en las primeras dos décadas del siglo XX, en su obra *La Decadencia de Occidente* plantea una "macroestructura de la historia" donde diversas culturas y elementos se interrelacionan. En este sentido Spengler se pregunta:

---

[147] Gerald Weinberg, *An Introduction to General Systems Thinking,* New York, Dorset House Publishing, 2001.

"¿Quién sabe que existe una profunda conexión formal entre el cálculo diferencial y el principio dinástico del Estado en la época de Luis XIV; o entre la antigua forma *politicé* de la *polis* (ciudad) y la geometría euclidiana; o entre la perspectiva del espacio, en la pintura occidental y la superación del espacio por ferrocarriles, teléfonos y armamentos; o entre la música instrumental contrapuntística y el sistema económico del crédito?"[148].

Es decir, la mejor forma de entender el mundo no es a través de una división arbitraria, sino de la capacidad para comprender las conexiones y la suma de las acciones trascendentes que al final constituyen la historia humana.

Niklas Luhmann desarrolló un poderoso instrumento de análisis: la Teoría de los Sistemas, que aporta elementos fundamentales. El primero es distinguir el sistema del entorno dado que éste tiene características propias que lo distinguen como unidad con respecto del resto. En este sentido señala: "La línea de separación entre sistema y entorno no se puede concebir como aislamiento ni como sinopsis de las causas "más importantes" dentro del sistema; más bien, dicha línea de separación corta el entramado de los nexos causales y la pregunta se transforma: ¿Bajo qué condiciones sistema y entorno actúan juntos en todos los efectos sobre todo en el campo de los sistema sociales, puesto que difícilmente se podría llegar a una comunicación sin que interviniera la conciencia de los sistemas psíquicos? De ahí que se deba aclarar el por qué y el cómo la causalidad debe ser distribuida entre sistema y entorno"[149].

La Teoría de Sistemas de Luhmann se caracteriza por:

a) Un enfoque transdisciplinario;
b) Su distinción de tres sistemas, y
c) Por su percepción del sistema social como autorreferencial o autopoiético (neologismo donde un sistema es capaz de reproducirse y mantenerse por sí mismo).

[148] Oswald Spengler, *La decadencia de occidente*, S.L.U. Espasa Libros, 2011, p. 11.

[149] Niklas Luhmann, *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general*, México, Universidad Iberoamericana, Alianza, 1984, p. 43.

A partir de lo cual plantea tres subsistemas:

a) El sistema vivo;
b) El sistema psíquico, y
c) El sistema social.

El primero se reproduce gracias a la vida, el segundo lo hace vía la conciencia y el tercero se perpetúa a través de la comunicación. Las sociedades modernas se caracterizan por una diferenciación de sus sistemas en subsistemas, entre los cuales figuran los subsistemas político, económico, artístico, religioso o educativo.

Cada uno es autopoiético y no se trata de una estructura o un conjunto ordenado de elementos determinados. El sistema está cerrado por sus propias operaciones y su entorno sólo le afecta en la medida en que lo ha determinado. Esta interacción fue descrita por Marx (1847) al considerar que los mismos hombres que establecen las relaciones sociales de acuerdo a su productividad material, producen también los principios, las ideas, las categorías intelectuales conforme a sus relaciones sociales[150].

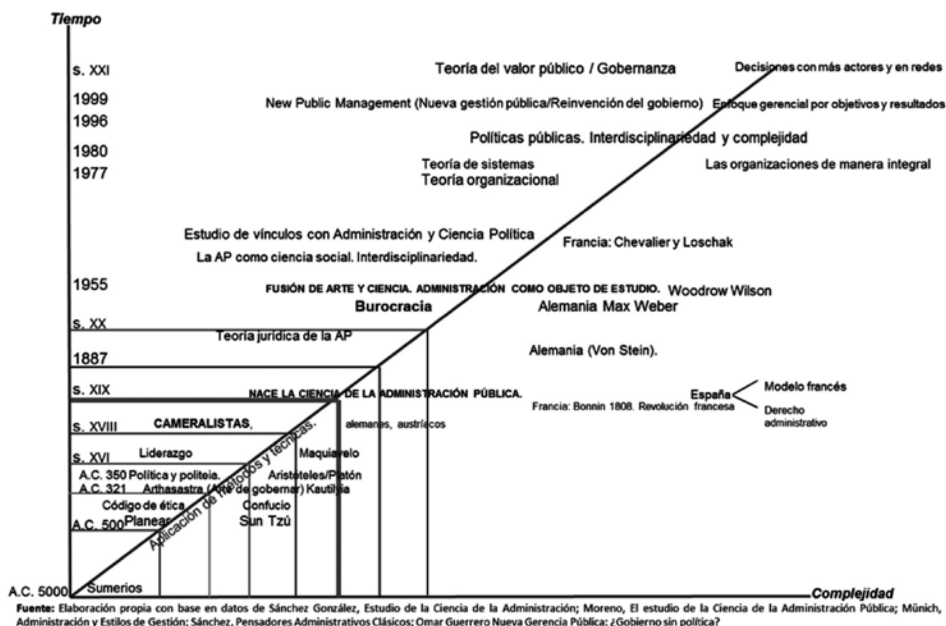
La visión de sistema no es privativa de las Ciencias Sociales, prácticamente no hay área del conocimiento que estudie fenómenos de manera aislada o desde un solo enfoque. Gradualmente el enfoque de sistema en la ciencia se está incorporando al discurso cotidiano, dando pauta a la inter y transdisciplina.

Bajo estos elementos el estudio de la Administración Pública debe considerar aspectos que integren al sistema y el entorno, y la Ciencia de la Administración Pública debe incorporar las herramientas de la transdisciplinariedad y la traslacionalidad.

Los principales elementos que dan forma y aportan a la Administración Pública son la economía, el régimen político, la sociedad y el desarrollo tecnológico, interrelacionando a la administración pública con la Ciencia de la Administración Pública para dar paso a la interacción que llamamos Sistema de la Administración Pública.

[150] Karl Marx, *Miseria de la filosofía*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1970, p. 206.

LÍNEA DEL TIEMPO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA COMPLEJIDAD



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Sánchez González, Estudio de la Ciencia de la Administración; Moreno, El estudio de la Ciencia de la Administración Pública; Mũnich, Administración y Estilos de Gestión; Sánchez, Pensadores Administrativos Clásicos; Omar Guerrero Nueva Gerencia Pública: ¿Gobierno sin política?

Este cuadro evidencia cómo entre más compleja es la sociedad, más compleja se hace la administración pública (más elementos, con mayor dinamismo e interrelación) y por lo tanto la ciencia que la estudia.

Los elementos anteriores nos dan una base teórica sobre cómo pensar la administración pública desde una perspectiva integral y contemporánea. Esta aproximación más amplia y desde enfoques que no son tradicionales a la Ciencia de la Administración Pública permiten entender la realidad del Sistema de la Administración Pública.

Sin una visión amplia de las bases académicas no es posible dar una direccionalidad a la Ciencia de la Administración.



CAPÍTULO 2.

PRÁCTICA Y PRAXIS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO



CAPÍTULO 2.

PRÁCTICA Y PRAXIS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Repensar los fundamentos de la Administración Pública requiere analizar su estudio, su práctica y la relación entre ambas, además de que no se puede realizar desde bases abstractas. El tema es muy amplio y para abordarlo de manera efectiva se estudiará sobre las siguientes vertientes:

a) Cómo se han implementado los procesos de reforma y cuáles son sus resultados a nivel nacional e internacional;
b) Cuál es el perfil profesional actual del administrador público;
c) Cómo se integran los gabinetes del siglo XXI en México;
d) Cómo se estudia la Ciencia de la Administración Pública;
e) Qué se investiga en la Ciencia de la Administración Pública: análisis de las tesis de doctorado en las principales instituciones en México, y
f) Cuál es la industria del conocimiento en la Administración Pública: análisis de la contratación de servicios de consultoría del Gobierno Federal.

2.1. Antecedentes de la Ciencia de la Administración Pública en México

Existe una amplia tradición sobre el estudio de la Administración Pública en México, sin embargo el interés por integrarlo ha sido relativamente reciente. El primer trabajo de sistematización de la bibliografía administrativa mexicana fue realizado en 1956 por Catalina Sierra Casasús y posteriormente destacan los artículos de José Chanes Nieto. Sin embargo, el trabajo del Dr. José Juan Sánchez González, en su obra *Historia del Estudio de la Administración Pública en México*, ofrece una visión completa del tema.[151]

El estudio de la Ciencia de la Administración Pública en México tiene sus raíces en el Virreinato. En esta etapa se ubican los documentos más remotos sobre la Administración Pública en nuestro país; sin embargo aunque en ese entonces ya se contaba con instituciones, no existen muchos estudios sobre la disciplina de la Administración Pública.

[151] José Juan Sánchez González, *Historia del Estudio de la Administración Pública en México,* México, Cámara de Diputados, 2009b.

Una obra de gran importancia en este periodo es *Enfermedades políticas que padece la capital de esta Nueva España*, escrita a fines del siglo XVIII por Hipólito Villarroel y publicada por primera vez en 1830; autor considerado como uno de los más representativos de este periodo.

En el inicio en la vida independiente y el siglo XIX, los tratados teóricos en Administración Pública en México son escasos en número, pero ricos en su contenido, pues sus alcances teóricos y conceptuales contienen sugerentes aportaciones al conocimiento disciplinario. Algunos proceden del Derecho Administrativo y otros de ensayos, como el de Luis de la Rosa,[152] considerado como el fundador de la Administración Pública en México e iniciando una larga tradición de estudio en la materia.

La Ciencia de la Administración al tener un carácter práctico e instrumental debe considerar entre sus estudios aquéllos generados por la misma. Es el caso de las *Memorias de las Secretarías*, elaboradas por Herrera y Lucas Alamán y que son de particular valor.

Sánchez González[153] sintetiza el quehacer de la Ciencia de la Administración Pública en el siguiente cuadro:

TRADICIÓN DE TRATADOS TEÓRICOS EN EL SIGLO XIX EN MÉXICO

Autores	Obras y año de publicación
Simón Tadeo Ortiz	*México considerado como nación independiente y libre* (1832).
R. M. Veytia	*Opúsculo de derecho constitucional y administrativo* (1852).
Teodosio Lares	*Lecciones de derecho administrativo* (1852).
Luis de la Rosa	*Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla* (1852).
Francisco de Paula Madrazo	*Manual de administración* (1857).
José María del Castillo Velasco	*Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano* (1874).
Charles Nordhoff (y Eduardo Ruiz)	*La ciencia política al alcance de los jóvenes* (1855); aparecida después en 1890, con el título *La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes*.

152 Luis de la Rosa, *Sobre la Administración Pública de México y medios de mejorarla,* México, Prospecto, 1852.

153 Sánchez González, *Historia…, op. cit.,* 2009b, p. 400.

Autores	Obras y año de publicación
Manuel Cruzado	*Elementos de derecho administrativo* (1895).

Fuente: Elaboración propia a partir de J. Juan Sánchez (2009: 41), "Origen y desarrollo del estudio de la administración pública en México", en *Revista Convergencia*, Número 49, I-IV, Universidad Autónoma del Estado de México.

Los estudios en este periodo se centraron en construir una nación, dar identidad y orientación al Estado Mexicano.

El siglo XX en México se dio un crecimiento importante en el estudio de la Administración Pública. Entre 1960-1970 se inicia el estudio de la Administración Pública y se reconocen sus características científicas. De esta manera surgen escuelas, facultades y universidades que le asignan un contenido esencial de sus programas, los cuales en el correr de la historia y la geografía mexicana han tenido, entre otras, las siguientes denominaciones: *Teoría de la Administración Pública* y *Ciencia de la Administración Pública*.[154]

Los estudios de mediados del siglo XX fueron estratégicos para fundar la idea de modernización sobre el actuar del gobierno mexicano. El final del siglo XX estuvo marcado por las Políticas Públicas y otros enfoques economicistas. En lo que va del siglo XXI los estudios sobre la Administración Pública se han dirigido a los temas de Gobernanza y la Nueva Gerencia Pública. Véase la siguiente tabla.

TRADICIÓN DE TRATADOS TEÓRICOS EN LOS SIGLOS XX Y XXI EN MÉXICO

Autores	Obras y año de publicación
Lucio Mendieta y Núñez	*La administración pública en México* (1942).
José Galván Escobedo	*Tratado de administración general* (1962).
Miguel Duhalt Krauss	*La administración pública y el desarrollo en México* (1970).
Omar Guerrero	*Teoría administrativa de la ciencia política* (1976).
Álvaro Rodríguez Reyes	*Organización: un enfoque dialéctico* (1978).
José Chanes Nieto	*La investigación sobre la administración mexicana* (1979).
José R. Castelazo	*Apuntes sobre teoría de la administración pública* (1979).
Omar Guerrero	*La administración pública del Estado capitalista* (1980).
Ignacio Pichardo Pagaza	*Introducción a la administración pública en México* (1980).

[154] Galindo, *Teoría…, op. cit.,* 2000, p. XIII.

Autores	Obras y año de publicación
Ricardo Uvalle Berrones	*El gobierno en acción* (1983).
Federico Reyes Heroles	*Política y administración a través de la idea de la vida* (1983).
Luis F. Aguilar Villanueva	*Los objetos de conocimiento de la administración pública* (1983).
Omar Guerrero	*Introducción a la administración pública* (1984).
Omar Guerrero	*La teoría de la administración pública* (1986).
Enrique Cabrero	*Evolución y cambio en la administración pública: del administrador al gerente público* (1991).
Ricardo Uvalle Berrones	*La teoría de la Razón del Estado y la administración pública* (1992).
Enrique Cabrero	*Del administrador al gerente público* (1995).
David Arellano	*Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte* (1995).
José Chanes Nieto	*Administración y política* (1997).
Ricardo Uvalle Berrones	*Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea* (1997).
Omar Guerrero	*Principios de la Administración Pública* (1997).
Omar Guerrero	*Teoría administrativa del Estado* (2000).
José Chanes Nieto (comp.)	*La administración pública en México. Nuestros clásicos. La obra de Luis de la Rosa* (2000).
José Luis Méndez (comp.)	*Lecturas básicas de administración y políticas públicas* (2000).
José Juan Sánchez	*La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio* (2001).
Omar Guerrero	*Gerencia pública en la globalización* (2003).
Omar Guerrero	*La nueva gerencia pública* (2004).
José R. Castelazo	*La administración pública: una visión de Estado* (2007).
Luis Fernando Aguilar Villanueva	*Gobernanza y gestión pública* (2007).
José Martínez Vilchis	*La nueva gerencia pública. Un análisis comparativo de la administración estatal en México* (2007).

Fuente: Elaboración propia a partir de J. Juan Sánchez (2009: 41-42), “Origen y desarrollo del estudio de la administración pública en México”, en *Revista Convergencia*, Número 49, I-IV, Universidad Autónoma del Estado de México.

La bibliografía nacional sobre administración pública es basta en reinterpretaciones, traducciones y compilaciones; tiene un gran valor didáctico y ha formado a servidores públicos, y construido un pensamiento administrativo genérico. Sin embargo, se tiene que reconocer la falta de identidad en un pensamiento administrativo propio, donde no es evidente la

innovación, la creatividad o las aportaciones trascendentes a la Ciencia de la Administración global.

La integración de la Ciencia de la Administración Pública a través de revistas especializadas

La dinámica y la capacidad de difusión de las revistas especializadas han generado un impacto importante en la integración de la Ciencia de la Administración. Las publicaciones periódicas experimentan un auge notable, sobre todo si se compara con otras etapas del desarrollo de la Ciencia de la Administración Pública. Dicho auge se expresa con la variedad de estilos y tendencias (ideológicas), así como por el número de instituciones que intervienen y la diversidad de temas que abordan, desde el marco jurídico hasta las nociones de desarrollo y administración de personal en el sector público, pasando por el estudio de las estructuras burocráticas y las no menos importantes administraciones estatal y municipal. Así, para sintetizar este apartado, se presenta el siguiente cuadro:

PUBLICACIONES PERIÓDICAS EN EL ESTUDIO ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Nombre	Institución
Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales	Facultad de Ciencias Políticas, UNAM.
Revista de Investigaciones Jurídicas	Escuela Libre de Derecho.
Desarrollo Municipal	Centro de Estudios Municipales.
Reforma Administrativa	Asociación Nacional de Administración Pública.
Revista de Administración Pública	Universidad del Estado de México.
Administración y Política	Universidad del Estado de México.
Revista de Política y Administración	Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.
Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
Revista de Administración Pública	INAP.
Serie Praxis	INAP.
Revista IAPEM	Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. (IAPEM).
Revista Gestión Pública	Centro de Estudios en Gestión y Política Pública.

Nombre	Institución
Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública	Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal Sistema de Información Científica.
Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública	Universidad de Guanajuato.
Revista electrónica Política Editorial	FLACSO México.
Gestión y Política Pública	Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
Revista Iberoamericana de Gobierno Local	Centro Iberoamericano de Gobernabilidad, Administración y Políticas Públicas Locales (CIGOB).
Revista de Ciencias Sociales Convergencia	Universidad Autónoma del Estado de México.
Revista Ángulos	Instituto de Administración Pública Puebla.
Revista Buen Gobierno	Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.

Fuente: Elaboración propia con base en Guerrero (1985) y sitios web de las revistas.

El cuadro muestra las publicaciones periódicas sobre el estudio de la Administración Pública en la actualidad. Cabe señalar que, de la lista, predominan las revistas que abordan diversos temas de actualidad, principalmente el estudio del personal, de la estructura, de las acciones del gobierno y su relación con el desarrollo social y económico, la modernización administrativa y el desarrollo teórico en general de la administración pública.

2.2. La evolución de la Administración Pública en México

El ejercicio de la Administración Pública nos remite invariablemente al estilo de gobierno y al momento histórico que le correspondió ejercer a cada uno de los mandatarios –y sus equipos de gobierno– en un determinado estadio de desarrollo, lo que hemos llamado el "Sistema de la Administración Pública."

El estudio histórico de la administración pública no sólo es un ejercicio de la memoria, es fundamental para entender las instituciones actuales, sus vicios, virtudes, limitaciones y alcances. ¿Cómo entender el actuar de la administración sin conocer la lucha entre lo público y los privilegios, entre el cacicazgo y las instituciones? Un error común en el diseño de programas ha sido pensar que se pueden cambiar de un "plumazo" prácticas que son incluso anteriores al Estado Mexicano.

Para efectos de este trabajo se analiza la evolución de la Administración Pública (no de su estudio, que será abordado con posterioridad) que puede ser confusa, ya que todos los gobernantes han realizado cambios en la administración pública sin que necesariamente signifiquen una mejora o un avance, además de la tendencia histórica a la negación del gobierno anterior. Por lo que es conveniente centrarse en los hechos trascendentes y significantes para el sistema político, económico y administrativo.

Para el análisis histórico de la Administración Pública en México podemos considerar los siguientes periodos: el colonial, la primera etapa del México Independiente, la consolidación del Estado Mexicano, el Porfiriato, la Administración Pública durante la Revolución, el Desarrollo Estabilizador y el Desarrollo Compartido, el modelo neoliberal, los gobiernos panistas y la restauración del PRI.

La Administración Pública en la Colonia parte de dos premisas fundamentales, por un lado considera lo que es territorio nacional como una propiedad de la Corona Española y que tenía un carácter evangelizante. La trinidad de lealtad a la Corona, lo económico y lo religioso marcaron la administración pública de la Nueva España, por lo que no había un concepto de nación o de lo público. Se importaron instituciones y se crearon nuevas.

El gobierno de Hernán Cortés generó elementos fundacionales para el Estado Mexicano como lo son la creación del ayuntamiento; el establecimiento de la capital en lo que hoy es el Centro y no en tierra firme, como la lógica militar obligaba; la primera traza de la Ciudad de México, que aún perdura; la orden de cabildo de 1524 que ordenaba que para antes de la navidad de ese año todas las propiedades debían estar cercadas y limpias, so pena de perderlas. Otras acciones relevantes de los primeros años fueron la fundación del Hospital de Jesús (que todavía funciona), la creación de diversas instituciones educativas y el establecimiento de las bases productivas de lo que hoy es México.

Este breve periodo (1521-1526) significó un desarrollo administrativo, urbano e institucional extraordinario. Siguieron dos años de anarquía y la posterior instauración de la primera audiencia de triste desempeño y memoria, caracterizada por el abuso, la cortesanía y la ineficacia. Más adelante, una segunda audiencia atenuó los efectos de la primera, lo que evidenció que esta forma no era eficaz para gobernar, lo que condujo a la creación de la figura del Virrey.

En 1524 se creó el Consejo Real de Indias, tribunal y máxima autoridad administrativa de las colonias. Se estableció el sistema de encomiendas, cuyo fin era catequizar y cristianizar a las grandes poblaciones, bajo la Bula de Alejandro VI, la que obligaba a pagar un 10% de todos sus productos que debía aplicarse a la creación de templos.

El territorio se dividió para fines administrativos en corregimientos a cargo de un corregidor. A su vez, los corregimientos se subdividían en mayorazgos, a cargo de un mayor; los mayorazgos se componían de alcaldías gobernadas por doce regidores, 6 grandes y 6 de menor categoría, en ambos casos se delegaban los acuerdos en un síndico, quien realizaba las labores ejecutivas del ayuntamiento.

Los mayorazgos fueron sustituidos por gobernadores de provincia. Posteriormente, al fin de la época colonial, fueron reemplazados por intendentes. Muchos ayuntamientos fueron suplidos por delegados, quienes dependían a su vez del poder central absoluto. En el ámbito de la administración de justicia se desarrollaron tribunales especializados como de hacienda real, mercantiles, eclesiásticos, militares, de minas y de bienes mostrencos.

Se suele juzgar con dureza el periodo de la Colonia, un periodo de abuso, castas y gran dispendio, sin embargo durante esta etapa se administró de manera eficiente, se generó riqueza y se tuvo cierta estabilidad institucional en territorio amplísimo, que los gobiernos independientes tardaron menos de 25 años en perder la mitad, destruir el aparato productivo y sin lograr consolidar un gobierno funcional.

México Independiente. Los primeros días de la nación mexicana fueron marcados por ejecución de sus padres fundadores, todos los que la iniciaron murieron antes de que se pudiera firmar el Acta de Independencia y quienes consumaron la independencia fueron defenestrados y asesinados, lo que se tradujo en un vacío político y la falta de una acuerdo fundamental para reconstruir al país.

Este periodo (1820-1855) se caracterizó por la inestabilidad administrativa, la fragilidad de las instituciones, el poder de los privilegios y la falta de un proyecto nacional con un mínimo de consenso. Estas debilidades fueron potenciadas por la influencia de los embajadores norteamericanos y la falta de reconocimiento por parte de las potencias europeas.

La administración pública se centró en salir de la banca rota y obtener los fondos necesarios para su funcionamiento, la pacificación del país y decidir la mejor forma de gobierno. La aristocracia prefería una monarquía conservadora y los letrados de la clase media una república liberal.[155]

La desafortunada cadena de gobiernos fallidos de Iturbide, Guerrero y Santa Anna, víctimas de la ambición, la corrupción, sus vicios políticos y personales, limitados de medios y de talento administrativo, no sólo fue incapaz de construir una administración pública funcional, sino que no tuvo la voluntad o la capacidad de imaginarla.

A estos gobiernos iniciales y vulnerables siguieron las invasiones, la fallida española, la francesa y la norteamericana, facilitadas por la traición, la indolencia y la impericia militar, al grado que la bandera norteamericana ondeó en el Zócalo entre septiembre de 1847 y junio de 1848, sin una resistencia significativa.

Ni la pérdida de la mitad del territorio, la banca rota o la debilidad de las instituciones fueron suficientes para crear un sentimiento de conciencia o unidad nacional. Es hasta con Joaquín Herrera que se tiene la semilla de un gobierno con un mínimo de sensatez, dado que administra con prudencia el pago de la indemnización pagada por la pérdida del territorio y es el primer Presidente en concluir su periodo desde Guadalupe Victoria, únicamente para que Santa Anna volviera a tomar el poder.

A partir de las Memorias de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores podemos observar que la función administrativa de este periodo se centraba en mantener la viabilidad del Estado, las relaciones exteriores, la recaudación, mantener la paz pública, el correo, la sanidad y la asistencia social. Los mayores retos eran reactivar la decadente minería, mantener el gobierno y poblar las Californias y las tierras del norte.

Una prioridad especial para el funcionamiento de la economía y movimiento de tropas eran los caminos y puentes: México contaba en ese momento con tres: a Veracruz, Acapulco y a las "tierras interiores". Su estado era de tal deterioro que resultaban intransitables en algunos segmentos. Para su rehabilitación se inició el cobro de los peajes.

[155] Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, México, INAP/ Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 53.

Los logros son magros en esta época, la obra pública es prácticamente nula y los servicios no fueron mejores que los ofrecidos en la Colonia. Rescatable es el servicio de correo que mejoró de manera sensible entre México y Veracruz, pero el mayor mérito es haber mantenido la operación de los negocios y el funcionamiento de la Administración. Ni siquiera el cambio al centralismo en el 37 generó cambios sustantivos: se mantuvo el mismo número de ministerios.[156]

Al final del periodo, en 1853 se crea la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio por iniciativa de Alamán, con funciones económicas y de estadística y por primera vez se tiene una visión de desarrollo; unos meses después nace la Secretaría de Gobernación.

En esta primera época destacan los trabajos administrativos de José Manuel Herrera y de Lucas Alamán quienes pueden ser considerados los padres de la Administración Pública en México.

Dentro de lo caótico del periodo, encontramos que los cimientos del Estado Mexicano y su administración pública entraron en vigencia y operación por primera vez con instituciones como la Constitución, el Poder Legislativo y el gabinete. Cabe mencionar que aun cuando se llamó República, el concepto de público era incipiente, o una visión funcional del aparato administrativo.

Consolidación del Estado Mexicano. Es hasta la Revolución de Ayutla en 1854 que concluye el periodo de Santa Anna. A su triunfo en 1855, con Juan Álvarez en la Presidencia, la capital del país se muda a Cuernavaca y designa un gabinete funcional, talentoso y capaz. Este gabinete se integró por miembros como Benito Juárez, Melchor Ocampo, Guillermo Prieto e Ignacio Comonfort. También empiezan a brillar personalidades políticas como Ignacio Ramírez "El Nigromante", Ponciano Arriaga, Manuel Payno, Ignacio Manuel Altamirano y Sebastián Lerdo de Tejada. La generación de los grandes liberales estaba surgiendo.

El Gobierno de Álvarez fue efímero, sólo duró dos meses, pero de la mayor trascendencia ya que tomó dos medidas fundamentales para el Estado Mexicano y la Administración Pública: la convocatoria para una nueva

[156] Rodrigo Moreno Rodríguez, *La Administración Pública Federal en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980.

Constitución y la promulgación de la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación del Distrito y Territorios llamada "Ley Juárez" que fue la primera de las leyes de Reforma.

La Ley Juárez es la primera acción del Estado Mexicano para eliminar privilegios, lo que generó reacciones, en particular, de la Iglesia y detonó la alianza con los conservadores.

A la renuncia de Álvarez, Comonfort asumió la Presidencia y promulgó las leyes "Pre reforma", entre las que destacan: a) la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas que no expropiaba, ni quitaba bienes a la iglesia, sólo la obligaba a poner en circulación los activos; medida que era fundamental para reactivar la economía nacional, y b) la Ley Obvenciones Parroquiales, llamada Ley Iglesias, que prohibía el cobro de derechos a los pobres por bautismos, casamientos y entierros.

En 1857 el Presidente Comonfort promulgó la nueva Constitución, que aunque tenía un carácter liberal moderado y la mayoría de los diputados se confesaba católico, generó una reacción mayor de la Iglesia y los conservadores. Aun cuando la Constitución fue juramentada frente a un crucifijo y no constituía por sí misma una amenaza para la cristiandad, se amenazó con la excomunión a quien la jurara. Esto derivó en el Plan de Tacubaya, encabezado por Félix Zuloaga, quien desconocía la Constitución y en un absurdo histórico el mismo Presidente Comonfort se sumó a este plan.

Félix Zuloaga asume la Presidencia, pero los liberales mantienen su reconocimiento a la Constitución del 57, por lo que siguen el procedimiento establecido en ella y designan a Benito Juárez como Presidente, ya que era el Ministro de Justicia. El país tenía dos presidentes, una crisis de gobierno y la Guerra de Reforma había iniciado.

Con la Capital, el ejército y la hacienda pública en manos de los Conservadores, Juárez inició su peregrinar. Sin recursos económicos ni experiencia militar arma un ejército improvisado y llega a Veracruz. Los liberales no tuvieron una sola victoria frente a los conservadores.

Frente a las derrotas militares Juárez realiza una audaz y efectiva jugada política: promulga las Leyes de Reforma. En 1859 promulga la Ley

de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos. A diferencia de la Ley de Desamortización, en esta Ley la Iglesia no recibía nada, los bienes pasaban al dominio de la nación y dejaba implícita la diversidad y tolerancia religiosa. Le siguieron las Leyes del Registro Civil y de Matrimonio Civil. La Iglesia perdió el control de cementerios, hospitales e instituciones de beneficencia. Con esto, el agonizante gobierno de Juárez logró un ánimo y apoyo que lo revitalizó, mientras que los apoyos económicos de la Iglesia hacia los Conservadores se redujeron.

Para este momento ya habían pasado 4 presidentes conservadores. Es de destacar la figura de Miguel Miramón, quien si bien era un conservador moderado, pensaba que los problemas nacionales venían de la administración pública, la debilidad de las finanzas y las limitaciones para expedir justicia.

Los dos gobiernos tenían gran desgaste y recurrieron al exterior. Los liberales a Estados Unidos con la firma de Tratado McLane-Ocampo, que a cambio del reconocimiento y apoyo económico entregaba a EUA el tránsito a perpetuidad por tres vías: de ciudadanos, bienes y armas. Por su parte, Miramón pidió préstamos a Suiza, que fue una de las causas de la Intervención Francesa y el Tratado Mon-Almonte con España.

Con este apoyo de los EUA, inició la ofensiva liberal. El acuerdo era ventajoso y abusivo, sin embargo no fue ratificado por el Congreso mexicano y rechazado por el norteamericano. Los liberales logran el apoyo que necesitaban, los acuerdos no se concretaron. Con la batalla de Calpulalpan terminaba la guerra y Juárez regresa a la Ciudad de México en 1861.

La restitución del gobierno constitucional y la ratificación de Juárez por parte del Congreso iniciaban una nueva era, sin recursos, en bancarrota, con tres de sus ministros asesinados en los primeros días de su nueva administración. México se declara en moratoria de pagos por dos años. Los principales deudores España, Francia e Inglaterra firmaron la Convención de Londres con la cual acuerdan el envío de tropas, el gobierno da un paso hacia atrás y deja sin efecto el decreto pero la invasión que en 1862.

Los Conservadores de inmediato buscaron alianzas con Napoleón III para restaurar una monarquía nacional y con las armas francesas Juan Nepomuceno Almonte se proclamó Jefe Supremo de la Nación. Con México invadido,

Juárez logra la firma de los Tratados de la Soledad donde las tres naciones invasoras acuerdan retirar sus tropas, reconocer el gobierno y no prestar apoyo a los Conservadores y México pagaría la deuda.

Los franceses desconocen los acuerdos y mantienen la invasión que es frenada en Puebla por el General Ignacio Zaragoza, pero sin recursos para emprender la contraofensiva, lo que permitió a los invasores reorganizarse. Aunado a ello, la llegada de 28,000 refuerzos franceses a los 6,000 originales contribuyó al triunfo francés/conservador.

Derivado de la caída de Puebla y ante la inminencia de la caída de la Ciudad, Juárez abandona la Capital y Forey toma el control el 10 de junio de 1863 y establece una monarquía hereditaria que es ofrecida a Maximiliano de Austria, quien toma el poder.

Maximiliano es el Emperador pero el Mariscal Aquiles Bazaine ejerce un poder extraordinario, comete abusos y avanza de manera contundente contra los liberales. Además el periodo presidencial de Juárez vencía en noviembre de 1865, por lo que a partir de ese momento ejerció bajo "facultades extraordinarias".

El Imperio controlaba prácticamente todo el país, sin embargo no lograba la pacificación ni la reactivación económica, además dependía completamente del ejército francés y nunca instauró un ejército imperial, más allá de eso, alejó a los generales conservadores que podían ayudarlo. En 1866 Napoleón III decidió retirar sus tropas de México, con lo que inició la caída del Segundo Imperio.

Contrario a las expectativas de los Conservadores, era profundamente liberal y en 1865 ratificó las Leyes de Reforma de Juárez. Desde su viaje a México redactó leyes y decretos que de haber estado vigentes pudieron haber tenido gran trascendencia. La Administración del Segundo Imperio no fue ni más ordenada ni eficiente, los gastos de la corte y la frivolidad de su operación no ayudaron en nada al desarrollo administrativo.

El 15 de julio de 1867 Juárez entra triunfante a la Ciudad de México con lo que inicia la restauración de la República, se convoca a elecciones y el gobierno es ratificado, con lo que inicia un periodo de cierta estabilidad; se

ordena la hacienda pública, las instituciones se fortalecen y la administración pública inicia su modernidad.

El mayor logro de Juárez fue la capacidad de hacer prevalecer la razón de Estado y, a su manera, las instituciones. La consolidación de la independencia nacional tanto del exterior como de la Iglesia.

En 1871 Juárez muere, Sebastián Lerdo de Tejada asume el poder y entre sus primeras acciones otorga la amnistía a Porfirio Díaz, quien se había levantado contra Juárez en el Plan de la Noria.

La administración de Lerdo de Tejada mantiene la dinámica de Juárez, se desarrolla una de las primeras obras públicas de trascendencia que no se habían visto desde la época de la Colonia: el ferrocarril a Veracruz. Lerdo de Tejada elevó a rango constitucional las Leyes de Reforma y restauró el Senado. Sin embargo, estos éxitos se ven empañados por su deseo de reelección, de la que se comentó que fue un fraude escandaloso que generó la rebelión de Tuxtepec que condujo al poder a Porfirio Díaz.

Es muy difícil pensar en un Estado Mexicano o una administración pública funcional sin las decisiones y acciones de Álvarez, Comonfort, Juárez y Lerdo de Tejada. Todos tuvieron sus brillos y sombras, pero su legado para construir un Estado independiente (como semilla de una administración pública) es innegable.

El Porfiriato. Sobre la base de un México pacificado, por lo menos sin guerra civil o invasión extranjera, era posible pensar en resolver los problemas nacionales como: la bancarrota, la falta de caminos y de una industria propia, miseria y en particular una visión de progreso.

Díaz inicia un periodo de pacificación basado en el ejercicio de la fuerza del Estado. Una de sus primeras medidas administrativas consistió en reorganizar las zonas militares. Todo movimiento diferente fue sometido por la cooptación o la represión. De esta manera, se acabó el debate entre liberales y conservadores; todo se redujo a una sola expresión política: la del Presidente. En el ámbito diplomático, la mayoría de las naciones reconoció el gobierno de Díaz, quien abrió a la inversión extranjera el patrimonio nacional. Con la Iglesia también se dispensaron las cosas, Díaz abjuró de la Constitución del 57

y tuvo una relación de apoyo mutuo. Esto permitió un desarrollo económico importante, se instalaron fábricas, disminuyó el crimen, la minería y otras actividades productivas detonaron, pero a un costo social y de explotación muy alto.

Iniciaron grandes obras públicas como industriales. El ferrocarril pasó de 800 a 20,000 km., también se amplió el servicio de correos a 1,200 oficinas y el telégrafo alcanzó a 23,000 km. Se modernizaron los puertos, la industria, la extracción petrolera, las tiendas comerciales crecieron sin precedente en el país. Eliminó las alcabalas que eran pagos en aduanas internas, creó el Banco Nacional de México como banco emisor y expidió la Ley General de Instituciones de Crédito.

En materia urbana se dio una transformación, la luz eléctrica, calles asfaltadas, se construyó el canal del desagüe y la penitenciaria de Lecumberri, la Columna de la Independencia, el mercado de La Lagunilla, el Hospital General, el psiquiátrico de la Castañeda, el Palacio de Correos y la generalización del uso del teléfono.

En materia educativa, se crearon la Escuela Normal de Profesores y la Escuela Normal de Profesoras, el Instituto Médico Nacional, el Consejo Superior de Instrucción Primaria, la Dirección General de Instrucción Primaria, el Instituto Bibliográfico, el Instituto Patológico Nacional, el Instituto Bacteriológico Nacional, la Escuela Nacional de Altos Estudios y la Universidad Nacional de México.

La Administración Pública durante este periodo es marcada por el grupo de "Científicos" quienes seguían las teorías positivistas de Augusto Comte y era liderado por José Yves Limantour, secretario de Hacienda entre 1892 y 1911. La denominación era sarcástica ya que decían "abogar por la dirección científica del gobierno y el desarrollo científico del país".[157]

La visión científica ayudó a abordar problemas e impulsar el desarrollo económico, sin embargo su propensión a la corrupción, el conservadurismo, la tecnocracia y a favorecer a la oligarquía hicieron odioso al gobierno de Díaz.

---

[157] Gloria Delgado de Cantú, *Historia de México: legado histórico y pasado reciente,* México, Pearson Educación, 2004, p. 551.

La eficiencia económica, policiaca y administrativa del régimen se construyó sobre la base de la explotación a campesinos y trabajadores, en particular, a los indígenas, lo que derivó en el agotamiento y caída.

La Administración Pública durante la Revolución. La Revolución social iniciada en 1910 generó desequilibrios en los diversos órdenes: la economía se colapsó pues los grandes avances en materia económica logrados durante el Porfiriato se derrumbaron; hubo inestabilidad monetaria y rebeliones de caudillos en muchas regiones del país; sin embargo, con el paso del tiempo, México se fue consolidando en materia de creación de instituciones.

La centralización no sólo continuó como tal, sino que tendió a incrementarse. El régimen librecambista porfiriano había enajenado grandes recursos naturales a favor del capital externo y el Constituyente del 17 reclamó su reversión a favor de la nación. Así, el petróleo fue expropiado en 1938 y la electricidad nacionalizada en la época de López Mateos. También los ferrocarriles fueron puestos a disposición del país, pues Díaz los había concesionado también a capitalistas foráneos. De estos procesos expropiatorios surgieron Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México y la Comisión Federal de Electricidad.

Durante los gobiernos de Obregón y Calles hubo avances significativos en materia administrativa: la iniciativa para crear un banco central, encargado de la emisión y la regulación monetaria, es decir, un banco que detentara el monopolio en la emisión de papel moneda y en la acuñación de signos metálicos.

La llegada del General Lázaro Cárdenas del Río a la Presidencia (1934-1940) representa una profunda transformación en materia administrativa. De acuerdo a Mijares Palencia (1936) ésta es una época fecunda. En sus palabras, "La Ley de 4 de abril de 1934, señala el actual funcionamiento de las secretarías de Estado. Las reformas que emprendió Cárdenas fueron significativas y sentaron las bases para el futuro desarrollo administrativo del sector público[158].

Durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) se continuó la tarea reformadora que había emprendido el Presidente Cárdenas, pero con un estilo distinto, el de la reconciliación con la clase empresarial profundizando la reforma administrativa.

[158] *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 1934, p. 157.

De acuerdo a Rives Sánchez, "el sector central de la administración federal continuó su evolución. En 1943 se llevó a cabo la conversión del antiguo Departamento del Trabajo en Secretaría del Trabajo y Previsión Social, facultándola para vigilar la observancia de la Ley Federal del Trabajo y dirimir los conflictos intergremiales y laborales que daban por resultado la declaración de numerosas huelgas. Esto no es simple casualidad, representa el desarrollo del proletariado mexicano que a partir de la industrialización, exigió la movilización institucional para atender su desarrollo"[159].

Desarrollo estabilizador. Los gobiernos de este periodo (1952-1970) tendían a garantizar el sano desarrollo del aparato de gobierno y que se acompañara de reformas en lo económico y social, así como en la construcción de infraestructura, todos ellos necesarios para el gran proyecto del Modelo de Sustitución de Importaciones. Así, durante el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964) se realiza una reforma administrativa de grandes dimensiones.

Durante el Desarrollo Estabilizador, México tuvo importantes avances en materia administrativa: un ejemplo lo constituye la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social en 1943; la construcción de infraestructura durante el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952), el amplio abanico corporativo creado durante el gobierno del Presidente Cárdenas (1934-1940); la fundación de la Secretaría de la Presidencia, en 1965, entre otros. Las tasas de crecimiento económico logradas durante este período fueron en promedio del 7% y el aparato gubernamental funcionaba con relativa eficiencia.

Durante el gobierno del Presidente Díaz Ordaz se conformó en la Secretaría de la Presidencia un grupo de trabajo de alto nivel llamado Comisión de Administración Pública (CAP) que agrupó a estudiosos de diversas disciplinas con miras a una reforma del aparato administrativo, sin embargo esto fue casi al final de su administración, por lo que sus resultados se verían en las administraciones presidenciales posteriores.

Así, en marzo de 1965 a través de un acuerdo presidencial se solicitó que "todas las entidades públicas remitieran a la Secretaría de la Presidencia sus lineamientos de política, los problemas de implicaciones nacionales y

---

[159] Roberto Rives Sánchez, "Génesis y Evolución del Federalismo en México", en 200 *años de Administración Pública en México,* tomo VI, México, INAP, 2013, p. 301.

regionales; las metas por alcanzar, los medios y recursos que requerirían y las necesidades de la población que satisfarían", con el propósito de formular el programa de Acción del Sector Público para el periodo de 1966-1970. Ello sentaría la base del programa de reforma administrativa sobre el que la Comisión de Administración Pública trabajaría.[160]

El final del periodo de gobierno de Díaz Ordaz estuvo marcado por la matanza del 68, que significó un cambio en la vida política del país.

Los gobiernos de la crisis. Luis Echeverría representó el final del llamado "milagro mexicano" (1940-1970). La suma de la crisis del petróleo, la devaluación, el desprestigio político, la contratación de deuda y el crecimiento del sector público a través de la compra de empresas sin racionalidad económica, condujeron al final de una era de estabilidad y crecimiento.

Estos mismos errores fueron continuados por José López Portillo cuyo gobierno estuvo marcado por el crecimiento derivado de la "Zonda Campeche" y la posterior crisis económica, resultado de su política monetarista y la dilapidación de recursos públicos, la corrupción y los excesos. La nacionalización de la banca, el crecimiento de la economía informal, la inflación, el desastre moral y económico, propiciaron condiciones insostenibles en las finanzas y la administración pública, lo que derivó en la posterior reforma del modelo.

Aun en la difícil situación económica y moral se dieron avances importantes en materia administrativa: la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Reforma Política, que fueron base para el reordenamiento posterior a la crisis.

Los gobiernos neoliberales. Derivado de la catástrofe del gobierno de López Portillo, el gobierno de Miguel de la Madrid inicia el cambio en el modelo económico, y emprendió la Renovación Moral de la sociedad, se elaboró el Plan Global de Desarrollo, que estableció a nivel constitucional un sistema de planeación democrático y más importante aún, inició con la apertura económica, la desregulación y descentralización, así como la privatización de empresas estatales, algo que seguiría bajo su sucesor, el número de paraestatales se redujo de 1,155 en 1982 a 413 en 1988. Como medida frente a la crisis, se establecieron los pactos de crecimiento económico y México fue admitido en el *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT).

[160] Flores Caballero, *Administración y…,* 1988, p. 263.

El gobierno de Carlos Salinas fue un proceso de reformas a la Administración Pública y del modelo económico en el que se dieron importantes cambios económicos, como la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la privatización masiva de empresas estatales, incluida la banca; la implementación del Programa Nacional de Solidaridad y el aumento de la desigualdad social en el país. Además se restauraron las relaciones Iglesia-Estado y se reforzaron relaciones diplomáticas con el Vaticano.

Entre las reformas administrativas más importantes destaca el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal para hacer más expedito y eficiente el servicio de aquellas dependencias gubernamentales que tenían que ver con el trato directo con la ciudadanía. También en este periodo se desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto, y se crea la Secretaría de Desarrollo Social, reformas que fueron opacadas por los hechos del final de su sexenio, por el asesinato de candidato presidencial Luis Donaldo Colosio y la rebelión del ejército Zapatista en Chiapas.

Ernesto Zedillo arranca su gobierno con una de la crisis financiera más importante conocida como el “Efecto Tequila”. El precio del dólar incrementó cerca del 114% (de $3.40 a $8.70) entre diciembre de 1994 y marzo de 1995 causando la quiebra de miles de compañías, desempleo y que muchos deudores se vieran impedidos de pagar sus deudas.

El gobierno de Zedillo creó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro para apoyar a la banca contra los deudores. La acción del gobierno se centró en la estabilización, la austeridad y la reestructuración del gobierno a través de las reformas hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los reglamentos interiores respectivos y otras disposiciones complementarias;[161] ley con la que se fortalecían aún más las funciones de la Secretaría del Desarrollo Social.

Se dotó también a la Secretaría de la Contraloría de las atribuciones para “modernizar y controlar las funciones básicas de la administración pública”, cambiando su denominación por la de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con funciones renovadas para poder responder a las nuevas exigencias de la sociedad.

[161] Carlos Ruíz Sacristán, “La reestructuración del sistema burocrático”, en Vázquez, M. E. (coord.), *La Administración Pública contemporánea en México,* México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación/Fondo de Cultura Económica, 1993.

El cambio más importante fue la promulgación de la reforma política mediante la cual el Departamento del Distrito Federal (DDF) dejaría de ser una dependencia del Ejecutivo Federal, por lo que el Distrito Federal celebraría elecciones por primera vez y tendría su propio gobierno local.

Gobiernos panistas. La alternancia derivada de la llegada del PAN al poder. Poco antes de comenzar el mandato del Presidente Vicente Fox Quesada, en septiembre del año 2000, el Grupo Parlamentario del PAN remitió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear la Secretaría de Seguridad Pública y cambiar las atribuciones y el nombre de algunas Secretarías preexistentes. Si bien el Decreto fue promulgado el 30 de noviembre por el Presidente Zedillo, la responsabilidad de ejercerlo correspondió al nuevo Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, un día después de su promulgación.

El gobierno de alternancia continuó con las modificaciones a la estructura de la Administración Pública: creando para la presidencia unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, entre ellas la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República[162].

En cuanto a su visión administrativa, el Gobierno de Fox propuso el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Modelo de Calidad Intragob integrado por 6 estrategias: Gobierno que cueste menos, Gobierno de calidad, Gobierno profesional, Gobierno digital, Gobierno desregulado, Gobierno honesto y transparente[163].

Esta propuesta incluía y mezclaba todas las corrientes del pensamiento administrativo del momento, sin embargo presentaba limitaciones fundamentales, por un lado su objetivo era “Un gobierno de clase mundial”, concepto tan vacío como inalcanzable. Por otro lado, una implementación apresurada y efectista. Si bien conceptualmente es un programa interesante, el resultado fue magro y efímero.

En el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), a diferencia de lo ocurrido en los sexenios que van de 1958 al 2000, al comienzo de su gestión

[162] *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre del 2000.

[163] Ramón Muñoz Gutiérrez, *Innovación gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del presidente Vicente Fox*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

no envió una propuesta de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal o su equivalente. Fue hasta septiembre del 2009 cuando turnó al Poder Legislativo Federal una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica en la que proponía la desaparición de las secretarías de Turismo, de la Reforma Agraria y de la Función Pública, la cual no le fue autorizada por el Congreso de la Unión. El gobierno de Felipe Calderón se apegó a la estructura de las organizaciones existentes durante el gobierno de Vicente Fox.

El gobierno de Calderón no presentó ninguna estrategia significativa en materia de administración. Esta afirmación se confirma en su *libro Los retos que enfrentamos* donde aborda sus estrategias de seguridad, salud, política exterior, democracia, etc. Sin embargo no menciona acción alguna para modernizar o eficientar la administración pública[164].

En septiembre del 2011 suscribió la Alianza para el Gobierno Abierto a convocatoria del Presidente Obama, pero sin efecto, ni trascendencia práctica durante su gestión. Si bien se presentó un primer Plan de Acción, éste fue de carácter discursivo y demagógico, como muestra se puede citar: "El gobierno federal ha transformado el sistema de contrataciones públicas de una función administrativa y de control a un mecanismo estratégico para un ejercicio eficiente y efectivo del gasto público, desarrollando un proceso de adquisiciones consolidadas y contratos transversales, además del rediseño del Sistema de Contrataciones Públicas Electrónicas (*CompraNet*) para obtener procesos de contratación completamente digitales.[165]"

El regreso del PRI. El Gobierno de Enrique Peña Nieto representa el regreso del PRI en 2012 a la Presidencia de la República, con una ventaja de 6.5 puntos sobre su más cercano competidor Andrés Manuel López Obrador y en medio de cuestionamientos por el monto del financiamiento de la campaña. Su gobierno inicia con la convocatoria al "Pacto por México" como un instrumento para lograr una nueva ecuación de gobernabilidad entre la Presidencia de la República y los tres principales partidos mexicanos: PRI, PAN y PRD.

---

[164] Felipe Calderón Hinojosa, *Los problemas de México y las políticas públicas para resolverlos (2006-2012)*, México, Penguin Random Group Editorial, 2014.

[165] http://aga.ifai.mx/SitePages/DefinicionAlianza.aspx

Las negociaciones para alcanzar dicho pacto se llevaron a cabo desde octubre de 2012 encabezadas por el equipo de transición del presidente electo y representantes de los partidos políticos. Hacia finales de noviembre se acordó un texto definitivo para los acuerdos, firmándose en el Castillo de Chapultepec el 2 de diciembre de 2012, signando el Presidente y los de las principales fuerzas políticas del país: Jesús Zambrano Grijalva (PRD); María Cristina Díaz Salazar (PRI), y Gustavo Madero Muñoz (PAN). El Pacto fue un instrumento para impulsar las recientes reformas estructurales, como la educativa, laboral, telecomunicaciones, política, hacendaria y financiera.

El hecho más significativo de su gobierno es la reforma energética, que alterará de manera profunda la correlación de fuerzas políticas, y la integración de los recursos del gobierno federal y de los Estados. Si el gobierno tiene razón será un gran detonador del desarrollo, pero si la realidad confirma la hipótesis de la oposición, el gobierno y el país enfrentarán graves problemas.

En este marco de grandes reformas el gobierno de Peña apostó a continuar los trabajos con la Alianza para el Gobierno Abierto que fue lanzada por el Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama en 2011, como una plataforma internacional para que los gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta. Inició con 8 países y cuenta ya con 64.

El Secretariado Técnico tripartita presentó el 29 de enero de 2014 el Plan de Acción 2013-2015 que contiene las siguientes líneas de acción:

a) Gobierno centrado en la ciudadanía;
b) Presupuesto abierto y participativo;
c) Datos abiertos para el desarrollo;
d) Empoderamiento y participación ciudadana, y
e) Gobernanza de recursos naturales.

Estas líneas de acción están constituidas por un listado de lineamientos y acciones pero que dista mucho de ser un plan con alcances suficientes para lograr un cambio en la administración pública. Es pertinente reconocer que tiene avances significativos con respecto al plan anterior, sin embargo más allá

de los alcances del documento, no hay evidencia de que exista un compromiso político de fondo para que este proyecto signifique una transformación o un cambio sensible en la administración pública mexicana.

En la línea del gobierno abierto, el gobierno federal publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de octubre del 2013 el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, que busca incrementar la eficacia gubernamental y estrechar su relación con el ciudadano. Al ser un programa transversal, promueve que toda la administración pública –desde cada una de las dependencias y entidades que la conforman–, construya un gobierno abierto, orientado a dar resultados.

De esta forma, el Programa da forma a una administración pública moderna, donde las herramientas digitales y la innovación permitan a un emprendedor abrir una negocio fácilmente; a un niño participar en la era del conocimiento; o a un vecino denunciar un delito utilizando medios digitales[166].

El Programa no logró la atención ni de los servidores públicos, ni de los académicos, en gran parte porque no tiene una voluntad gubernamental honesta de hacer un cambio sensible en la Administración Pública. A partir de lo observado hasta este momento, seguirá en la intrascendencia.

Después del análisis histórico de la Administración Pública en México podemos concluir que su evolución está marcada por la lucha del Estado Mexicano para acotar los intereses privados y los privilegios. Es la construcción de instituciones y una racionalidad administrativa frente a la expoliación y la improvisación.

El crecimiento y el desarrollo en México sólo se han dado en breves momentos donde **ha prevalecido una lógica de racionalidad administrativa, en este sentido, el conocimiento, los valores, la formación y los mecanismos para contener pasiones e intereses son fundamentales para un proyecto nacional viable.**

---

[166] Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Programa para un gobierno cercano y moderno*, p. 2. Disponible en: http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/pgcm/PGCM-2013-2018-WEB2sep.pdf

2.3. Experiencias de cambio en la Administración Pública

Un elemento que ha sido recurrente e importante para el estudio de la Ciencia de la Administración Pública son los procesos de reforma administrativa, con los cuales, el Estado ha buscado adaptarse a los cambios económicos y sociales para mejorar su funcionamiento. Analizarlos nos permite entender su evolución y los resultados de la práctica administrativa en los últimos años.

De acuerdo con Garretón y Cáceres[167], existen dos grandes vertientes sobre la reforma del Estado:

a) La que centra su atención en la cambiante naturaleza del Estado, incluyendo su nuevo papel y funciones en una sociedad que ha experimentado profundas transformaciones, y
b) La que se dedica a concretar políticas y procesos políticos orientados a lo que se conoce como modernización del Estado.

La mayoría de los funcionarios y organismos internacionales se han concentrado en la segunda visión que, a su vez, tiene dos modalidades: la primera tiene que ver con programas específicos de reforma que van desde la privatización a la liberación económica, incluyendo la reforma administrativa de una fuerte carga económica. La segunda modalidad son las reformas político electorales.

Para efecto de esta investigación concentraremos la atención en la segunda vertiente en su primera modalidad, esto es: concretar políticas para modernizar el Estado a través de la reforma administrativa.

La práctica administrativa ha estado en un proceso de replanteamiento, transformación y ajuste. Diferentes naciones han enfrentado diversas problemáticas en sus sectores públicos y para resolverlas han implementado estrategias que marcaron algunas de las tendencias que en las últimas décadas se generaron en la materia.[168] Véase el siguiente cuadro.

[167] Manuel Antonio Garretón y Manuel Cáceres, “From the Disarticulation of the State to the Modernization of Public Management in Chile: Administrative Reform Without a State Project”, en Ben Ross Schneider and Blanca Heredia (editors), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries,* North-South Center Press, University of Miami, Florida., 2003.

[168] Enrique Cabrero Mendoza, *Del Administrador al Gerente Público*, México, INAP, 1995, pp. 25-33.

PROCESOS RECIENTES DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN DIVERSOS PAÍSES

País	Año	Problemática del Sector Público	Factores	Reforma
Estados Unidos	Mediados de los años setenta.	Crisis institucional y de legitimidad del aparato administrativo.	El término de la Guerra de Vietnam, las crisis de energéticos a principios de los años setenta; el déficit presupuestario y de la balanza comercial, y los cambios en la percepción y actitud del público hacia el gobierno.	Administración política caracterizada por un gobierno limitado; una división entre política y administración; alto nivel de politización en la burocracia y el servicio civil; la privatización de los servicios públicos; una administración del lado de la oferta; la excesiva centralización del proceso de toma de decisiones en la Casa Blanca; desregulaciones y proteccionismo corporativo.
Canadá	Década de los ochenta.	Excesivo centralismo y falta de atención hacia las diversas provincias y grupos que conforman el país.	La centralización pone en peligro la credibilidad política del gobierno nacional.	Resultado de una intensa reflexión de la élite administrativa reunida en grupos de trabajo, se publicó el Libro blanco *Fonction Publique* 2000, una visión humanista de la nueva gestión pública. Este libro enfatiza el servicio a los ciudadanos y el personal público como el recurso más importante de la administración: sin embargo este proyecto no impidió la reducción de la burocracia y las estructuras administrativas.
Japón	Década de los ochenta.	Deterioro en la confianza que el público tiene en el gobierno.	Grande y creciente déficit público, vulnerabilidad frente a la crisis de energéticos, una tasa de crecimiento económico decreciente, subsidios gubernamentales difíciles de financiar, grandes gastos de las empresas públicas y crecientes costos del servicio médico.	Corriente filosófica que favorece a la burocracia, la cual considera que una serie de élites burocráticas deben conducir a Japón hacia la modernización y el poderío mundial.

País	Año	Problemática del Sector Público	Factores	Reforma
Francia	Desde finales de los setenta.	Cambios en los desempeños del Estado y de la Administración Pública.	Desempleo, inflación y bajo crecimiento económico.	De 1981 a 1985 el gobierno de François Mitterrand aplicó medidas socialistas para la solución del problema, con una mayor intervención del Estado y numerosas nacionalizaciones. Pero de 1986 en adelante se adoptó un enfoque “liberal radical” que ha sido fuertemente influido por la corriente dominante en el ámbito mundial, lo que ha repercutido en el cambio. Este proceso de reorganización se intensificó con la llegada de Jacques Chirac al poder. Descentralización en beneficios de las autoridades regionales y locales para la desconcentración a favor de servicios públicos autónomos.
China	Desde el arribo al poder de Deng Xiaoping.	Necesidad de un cambio radical en el sector público, particularmente en la burocracia.	Mayor preocupación por el restablecimiento de la estabilidad y la productividad económicas.	Entre marzo y mayo de 1982 hubo una reestructuración masiva del gobierno; el número de viceprimeros ministros se redujo considerablemente, la cantidad de organizaciones estatales del Consejo se redujo a la mitad y se incrementó el promedio de educación de los líderes de más alto nivel.
Pakistán	Los cuarenta primeros años de vida de Pakistán.	Medidas que redujeron el papel del Estado en la vida económica del país.	Creció el descontento hacia los servidores públicos en general y hacia los administradores públicos de más alto rango en particular. Aumentó la corrupción, el favoritismo y el nepotismo.	La reducción del burocratismo; la descentralización; privatización de empresas públicas; fueron significativas; sin embargo, los resultados han dejado mucho que desear.

País	Año	Problemática del Sector Público	Factores	Reforma
América Latina	Década de los ochenta.	Replanteamiento del papel del Estado y la Administración Pública en la vida económica y social.	Crisis políticas que en parte se expresan en la generalizada demanda de un nuevo contrato social entre el Estado y la sociedad civil.	**Chile:** Racionalización e la administración pública, mediante la cual se eliminaron empleos y se creó una Escala Única de Remuneraciones, en la que se clasificó a todo el personal del gobierno federal; descentralización de los ser-vicios públicos, principalmente en el área de la educación. **Perú:** Democratización, desbu-rocratización, desconcentración, descentralización y moraliza-ción del Estado, a fin de que cumpla con su función de rector y promotor del desarrollo nacional. **Colombia:** Se creó la Comisión para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano, encargada de implantar los sistemas de formulación, ejecución seguimiento y evaluación de las políticas públicas; profesionalización de la gerencia pública; democrati-zación de la gestión pública mediante la consulta y participación ciudadana; e instrumentos de coordinación entre las diferentes entidades públicas y de fortalecimiento de la capacidad del sector público para llevar a cabo programas sociales. **Brasil:** Redimensionamiento de la administración pública mediante dos estrategias principales: la privatización de las empresas públicas y una adecuación de la estructura administrativa estatal.

Fte: Con información de Enrique Cabrero Mendoza, (2004: 25-33), *Del Administrador al Gerente Público*, INAP, México.

Todos estos procesos tuvieron una fuerte influencia tanto del pensamiento neoliberal, como del Informe de la Comisión Trilateral del 75 y los reportes del Banco Mundial, y en todo caso fueron respuesta al excesivo crecimiento del Estado. Sin embargo esta aproximación proviene desde la Ciencia Política y de la Economía, no del pensamiento administrativo, lo que evidencia la falta de una teoría administrativa sólida que dé orientación desde la solución de los problemas públicos a este tipo de reformas.

La conclusión de Cabrero es que en diferentes partes del mundo "la Administración Pública está enfrentando nuevos retos que no se pueden resolver con los métodos tradicionales […] y ante la dificultad de generar impactos profundos y cambios reales, los procesos de reforma han venido enfatizando la necesidad de orientar estrategias al cambio de actitudes y perfil de capacidades de funcionarios públicos"[169].

El punto es que si en este contexto de cambio profundo, la Ciencia de la Administración Pública puede impulsar y orientar a los gobiernos a través del conocimiento que genera. Estos procesos de cambio exhiben las limitaciones del aparato gubernamental, pero también las de la Ciencia de la Administración Pública como ámbito de conocimiento útil.

2.4. Perfil del Administrador Público en México

Desde las primeras culturas (Mesopotamia, Egipto, India y China) se tiene claramente documentada la existencia de servidores públicos. Existen evidencias de personas que fungieron como profesionales en la administración, así como recaudadores, contadores y cuerpos de seguridad. El empleo público es uno de los pilares para la formación del Estado, aun en sus estadios más primarios.

El administrador público o servidor público es quien cumple funciones primordiales en la administración del Estado y está al servicio del público y sujeto a reglas claramente enmarcadas en el Derecho Administrativo.

"El servidor público es aquél que independientemente de su denominación, ya sea funcionario o servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones

[169] *Ibíd*., 2005, p. 25-35.

equivalentes, además de que asume actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata pues de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente de aquellos que como funcionarios desempeñan las funciones esenciales que le atañen al Estado y que, en cada caso, cada Estado extiende o restringe a su arbitrio".[170] Queda claro que toda esta actividad es Administración Pública, sin embargo es importante determinar si estos empleados son administradores públicos y si requieren una formación específica.

Para definir qué es un profesional de la Administración Pública, Rodríguez Araujo en su artículo "El perfil profesional del administrador público" plantea qué es el "estudioso de la administración pública".

Entender la diferencia entre profesional y profesionista resulta fundamental para definir el perfil de administrador público. El profesional es el que realiza una actividad remunerada de manera regular y el profesionista el que tiene las credenciales técnicas certificadas para realizar esta actividad.

Díaz ofrece una visión más amplia dado que para este autor el perfil profesional lo constituyen conocimientos, habilidades y actitudes. Por lo tanto, ¿Qué características académicas y laborales debe poseer la persona que buscará satisfacer dichas necesidades? Para esto es necesario definir la profesión, la cual se caracteriza por incluir un conjunto de acciones que implican conocimientos, técnicas y algunas veces, una formación cultural, científica y filosófica. Sus acciones permitirán ejercer tareas que aseguran la producción de servicios y bienes concretos, por lo que definir una profesión implica determinar las actividades ocupacionales y sociales que dependen del contexto en donde se practiquen[171].

Con base en lo anterior, se deduce que los componentes básicos que debe contener el perfil del egresado, conforme a Díaz son:

a) La especificación de las reglas generales de conocimiento en las cuales deberá adquirir dominio el profesional;
b) La descripción de las tareas, actividades, acciones, etc., que deberá realizar en dichas áreas;

[170] Guerrero, *Principios..., op. cit.,* 1997, p. 113.
[171] Ángel Díaz Barriga, *Didáctica y Currículum*, Barcelona, Paidós, 1997.

c) La delimitación de valores y actitudes adquiridas que son necesarias para su buen desempeño o como profesional, y
d) El listado de las destrezas que tiene que desarrollar.

Dentro de la metodología que Díaz Barriga presenta, propone que las tareas o acciones se definan a partir de tres elementos:

a) Las necesidades sociales detectadas, a las cuales tratará de dar solución el profesionista,
b) Los resultados de las investigaciones tendientes determinar el posible mercado ocupacional, y
c) El análisis que se realice sobre las disciplinas que podrían aportar elementos para la solución de problemas.

Rodríguez Araujo describe el ámbito de actuación en los poderes de la Unión, en el Legislativo y Judicial, en sus órganos administrativos internos, así como en investigación, en los partidos políticos y grupos de presión, pero sobre todo en el Poder Ejecutivo, en todos sus niveles.

La Ley Reglamentaria del Artículo 5º constitucional relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal no define de manera explícita qué es un profesionista o un profesional; se circunscribe en su Artículo 24 a la definición de ejercicio profesional:

"Se entiende por ejercicio profesional, para los efectos de esta Ley, la realización habitual a título oneroso o gratuito de todo acto o la prestación de cualquier servicio propio de cada profesión, aunque sólo se trate de simple consulta o la ostentación del carácter del profesionista por medio de tarjetas, anuncios, placas, insignias o de cualquier otro modo"[172].

A diferencia de otras profesiones como ingenieros, arquitectos, abogados o médicos, sólo se encontraron perfiles de puesto que hacen deseable y en algún caso necesario el título profesional, sin embargo no se encontraron disposiciones legales que lo haga obligatorio para el licenciado en Administración Pública.

[172] *Diario Oficial de la Federación*, "Ley Reglamentaria del Artículo 5º constitucional relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal", 19 de agosto de 2010, p. 5.

Otro elemento importante es que no se tiene evidencia de un mejor desempeño en el servicio público de los profesionales de la administración que quienes no lo son.

2.5. Evolución de la formación profesional del administrador público en México

La formación del profesional en la administración pública ha evolucionado a lo largo del tiempo, que no necesariamente es la historia ni de la administración o del estudio de la misma.

La evolución de militares hacia abogados y administradores significó un cambio trascendente ya que se inicia la formación de administradores profesionales y con esto toda la dinámica del poder y de la administración. Ai Camp señala: "Identificar los patrones de las carreras de los políticos en el tiempo es importante. En primer lugar, la medida en que la dirigencia política mantiene vinculaciones con otros grupos de élite suele ser determinada por los entrelazamientos de las carreras de los políticos con otros grupos, como el cuerpo de oficiales de las fuerzas armadas o la comunidad empresarial. […] Una segunda razón para identificar las sendas de carrera es que son sumamente reveladoras acerca de las escaleras que la mayor parte de los políticos tienen que subir si han de alcanzar el éxito en política. […] Tercero, la dirección del intercambio entre dos grupos de liderazgo apunta a su prestigio comparativo en la sociedad.[173]

El estudio realizado por Ai Camp,[174] aunque centrado en el ámbito más general del servidor público y del político tomador de decisiones, resulta imprescindible por la cantidad de datos que aporta, ya que señala que en un principio fueron los militares quienes desempeñaron los más importantes puestos políticos en México, éstos fueron desplazados por los abogados y, posteriormente, llegaron los economistas y expertos en administración pública. Algunos de ellos, constituyendo verdaderas élites que ostentaban estudios de posgrado en prestigiadas universidades extranjeras.

[173] Roderic Ai Camp, *Reclutamiento político en México, 1884-1991*, México, Siglo XXI, 1996, p. 151.

[174] *Ídem.*

Durante prácticamente toda la historia administrativa del país, la entrada al servicio público se ha basado en las relaciones personales, la conveniencia política, no por la formación o el perfil idóneo al puesto.

Por lo que la formación de servidores públicos no fue una prioridad ni para la academia ni para el Estado. La formación profesional dominante era la abogacía, la contabilidad y la carrera militar.

En 1854 se fundó la Escuela de Comercio, que fue el primer intento del gobierno por establecer reglas para el acceso al servicio público Guerrero.[175]

A finales del siglo XIX y hasta mediados del XX los políticos de más alto rango poseían grados militares, así como una gran cantidad de sus colaboradores. No fue sino hasta la llegada de Miguel Alemán a la Presidencia con quien se inauguró una época de gobiernos encabezados por civiles y ya no por militares. Así, los administradores públicos fueron ganando terreno en la escena pública y se crearon las primeras Escuelas de Administración Pública del país.

A principios del siglo XX se impartía la carrera de Perito Empleado en Administración Pública, se cursaba en tres años. Aunque la enseñanza no dejaba fuera a materias generales, como la lengua nacional o la geografía económica, el peso de la formación profesional era mayor y puede considerarse como exageradamente práctica.

Un dato interesante es que, como las otras carreras, también el Gobierno estaba comprometido a incorporar en sus dependencias a los alumnos más distinguidos, posibilitando las bases para el desenvolvimiento de una carrera administrativa. Pero esta profesión universitaria desapareció en 1917.

En 1920 se funda la Escuela Superior de Administración Pública, con el objetivo de certificar, formar amplia y científicamente a los servidores públicos, en específico a los del ramo financiero. En 1925 se incorporó a la Universidad Nacional de México. Su vida fue exitosa y generó gran influencia, pero con el paso a Universidad Nacional Autónoma de México se fusionó con la Facultad de Contabilidad.[176]

---

[175] Omar Guerrero, *La Formación Profesional de Administradores Públicos en México,* México, IAPEM, 1995, p. 468.

[176] *Ibíd*.

En 1935 se fundó el Instituto de Administración Pública como escuela profesional del servicio público y con el compromiso de crear un servicio civil de carrera y la creación de escuelas para la capacitación de servidores públicos[177].

En 1942 Mendieta y Núñez propuso un nuevo proyecto en el cual se buscaba la profesionalización del servicio público y la organización científica de la burocracia mexicana. Ninguno de los dos proyectos prosperó como escuela, sólo como organización, una asociación civil.

En 1949, el mismo Mendieta formuló la creación de la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales, que impartiría la carrera de Ciencias Administrativas. Fue aprobada la Escuela, pero no la carrera, la cual finalmente sería aprobada en 1958.

En 1955 fue creado el Instituto Nacional de Administración Pública, su primer presidente fue el maestro Gabino Fraga Magaña, se instaló en el Palacio Nacional y se constituyó como organismo mexicano de carácter académico que ofrecía servicios de consultoría y asistencia técnica. Dentro de los objetivos del Instituto se encuentra el realizar y coordinar estudios que atienden cuestiones de capacitación y profesionalización de los servidores públicos que se desempeñaban en los gobiernos municipal, estatal y federal.

Hoy cuenta con la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental que ofrece formación, capacitación y actualización de los servidores públicos mediante programas de licenciatura, maestría, doctorado, especializaciones y diplomados; el Centro de Consultoría en Administración Pública que promueve y desarrolla proyectos y servicios de consultoría y asistencia técnica relacionados con la actualización, modernización, transparencia, eficacia y eficiencia operativa de las instituciones públicas y el Centro de Mejora Institucional en Administración Pública, que contribuye al estudio y difusión de la cultura administrativa pública, mediante los estímulos a la investigación; el Ateneo de la Administración Pública y publicaciones (*Revista de Administración Pública, Serie Praxis*, edición de libros sobre la materia) así como del Centro Virtual en Administración Pública, que promueve el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación en

[177] Lucio Mendieta y Núñez, *La administración pública en México*, México, UNAM, 1942, p. 151.

el cumplimiento de los propósitos del Instituto: educación en línea, difusión de la cultura a través su portal (inap.mx).

Este ha sido uno de los esfuerzos más consistentes en la formación y profesionalización de los servidores públicos.

Durante las décadas posteriores se dio la generalización de la carrera de Administración Pública en escuelas públicas, entre las que destacan la UAM Azcapotzalco y las universidades estatales, así como universidades privadas.

A partir de los años 80´s inicia la incorporación de la enseñanza de las políticas públicas. La Maestría en Políticas Públicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México, versión 1990, estaba orientada originalmente a ofrecer al sector público especialistas capacitados en el análisis, con el respaldo e instrumental proveniente de las áreas: cuantitativa, económica, financiero-contable, institucional y profesional. Su objeto era formar a especialistas capaces de participar en los procesos de análisis, diseño, formulación, negociación e instrumentación de políticas públicas, y proporcionar una currícula interdisciplinaria basada en la economía, los métodos cuantitativos, el análisis institucional y administrativo. En su origen, el plan de estudios estaba organizado en cuatro trimestres de once semanas cada cual, más un curso propedéutico; el seminario de tesis –análisis de políticas públicas III–, estaba destinado a la elaboración de la memoria respectiva para obtener el grado de Maestro en Políticas Públicas.

En el siglo XXI la enseñanza de la administración pública y del estudio de los asuntos públicos inició un proceso de dispersión académica, en el cual se han creado carreras y programas con enfoques diversos, que si bien favorecen la relación interdisciplinaria, no cuentan en todos los casos con una coherencia académica y metodológica.

Es de destacar la importancia de la profesionalización de los administradores públicos en México. En los países avanzados ya se había instaurado el Servicio Civil de Carrera, un modelo para profesionalizar la función pública, con apego al servicio y al mérito.

Sin embargo un tema de fondo es la distancia entre los programas académicos y el Servicio Civil de Carrera. “Un servicio civil de carrera eficiente debe

estar sustentado en una continua modernización de la administración pública, en la cual los recursos humanos sean un engrane fundamental, más no único, para un mejor desempeño de los servidores públicos; un gobierno para servir, conformado por incentivos correctos e instituciones que definan derechos de propiedad eficientemente. Este es un sistema justo, transparente, que generará mayor desarrollo y mejor distribución de la riqueza a mediano y largo plazo".[178]

La utilidad social del Servicio Civil de Carrera es innegable pues permite la profesionalización del personal requerido por la Administración Pública; genera valor agregado en beneficio tanto de la función pública como de la sociedad; potencia el desarrollo de habilidades en los servidores públicos y fortalece los procesos de transparencia y rendición de cuentas en los diferentes niveles de gobierno; así como el monitoreo adecuado para los sujetos de la acción pública que además incentiva la responsabilidad social de los servidores públicos. Por último, un sistema como el descrito, permite una mejor distribución de la riqueza en el país y fortalece la confianza de la sociedad en las instituciones y sus representantes.

De acuerdo con Omar Guerrero,[179] nuestro país "es una excepción dentro de la regla de la formación profesional en administración pública, por lo que toca al papel activo de los gobiernos". En este sentido, las escuelas profesionales de servicio público han jugado un papel fundamental en la formación de los administradores.

Las escuelas e institutos creados para formar y capacitar al administrador público en México han respondido a objetivos diversos. En algunos casos las experiencias resultaron exitosas, pero en otros no.

Para dar un panorama general de las experiencias que han tenido las instituciones más representativas en la formación de administradores en la historia de México, se presenta el siguiente cuadro:

---

[178] Esteban Moctezuma y Andrés Roemer, *Por un Gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México,* México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 164.

[179] Omar Guerrero, *El funcionario, el diplomático y el juez,* México, Plaza y Valdés, 1998, p. 465.

INSTITUTO / ESCUELA	CARACTERÍSTICAS
Escuela Especial de Comercio (1854) En 1905 llamada Escuela de Comercio y Administración (ECA)	- Es considerada como el primer intento del Gobierno por establecer reglas precisas de ingreso al servicio público. - Formaba a contadores comerciales. - En 1905 se creó la carrera de Perito Empleado de la Administración Pública (su perfil curricular era particularmente contable fiscal y su campo de desempeño el hacendario). - En consecuencia, el proyecto de que esta escuela formara a los funcionarios y profesionales en los ramos hacendarios y del servicio exterior no se concretó.
Escuela Superior de Administración Pública (1920)	- Su objetivo fue formar a los servidores de la AP que se desempeñaran en el ramo hacendario. En sus inicios dependió de la Dirección Técnica de la Secretaría de Educación Pública, para 1925 se incorporó a la Universidad Nacional de México. En 1927 se crearon carreras especiales de duración corta, dirigidas a cubrir la demanda de trabajadores del gobierno que no podían estudiar carreras largas. Algunas de las carreras que se crearon fueron Oficinista en el Ramo de Aduanas, Oficinista en Impuestos Interiores, Oficinista en el Ramo Fiscal de Estados y Municipios, Oficinistas en Direcciones Generales y Oficinistas en el Ramo Militar.
Facultad de Contaduría y Administración (UNAM) (1929)	- Derivado de la creación de la Universidad Nacional Autónoma de México, en 1929 la Escuela Superior de Administración Pública y la Escuela de Comercio y Administración se fusionaron, dando paso a la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM.
Instituto de Administración Pública (1935)	- Escuela destinada a formar y perfeccionar a los servidores públicos. - Estaba a cargo de las academias internas para la capacitación de los servidores públicos.
Segundo proyecto de IAP (1942)	- Fue llamada "Organización Científica de la Burocracia Mexicana". - Sus actividades estuvieron dirigidas a establecer las carreras administrativas, sus relaciones, la articulación de unas y otras; determinar el plan de materias de cada carrera y organizando la docencia de las mismas. Este proyecto no prosperó.
Instituto Nacional de Administración Pública (1955)	- Inicialmente su misión fue contribuir a dar más eficiencia administrativa al gobierno, combatir la arbitrariedad y el desprestigio que tanto dañaban al interés público.

Fuente: Omar Guerrero, (1998: 466-467). *El funcionario, el diplomático y el juez, Plaza y Valdés Editores*, México.

Pese a los esfuerzos realizados en la formación del administrador público Guerrero,[180] refiere que existe una disociación entre el servicio público y

[180] Guerrero, *El funcionario… op. cit.,* 1998, p. 413.

la carrera universitaria que obedece, en parte, a la ausencia de una carrera administrativa (a excepción del servicio exterior y el servicio profesional electoral), reclutamiento por vías patrimoniales, carencia de racionalización del servicio público, principalmente.

Si revisamos el mandamiento constitucional del Artículo 123, apartado B, que refiere que la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, y que el Estado organizará escuelas de Administración Pública, entonces se concluye que el Servicio Civil de Carrera sigue siendo una agenda pendiente.

2.6. La construcción de capacidades del administrador público

El axioma lógico es interesante: **no todo el profesional en la administración pública trabaja en la administración pública, pero tampoco todo el que trabaja en la administración pública es un profesional de la administración pública**.

Las diferencias con la administración de negocios, la identidad y las necesidades específicas del servicio público requiere un cuerpo de conocimiento y capacidades técnicas específicas, pero sobre todo un compromiso ético y una visión de lo público, y aun cuando hay trabajos importantes de Moreno, Cabrero, Guerrero, no se han definido de manera funcional los alcances y la currícula del servidor público en México.

El reto, como se observa, es mayor. La Administración Pública ofrece uno de los campos más amplios y con un mayor grado de integración de conocimiento, por lo que parte de una dualidad compleja: todos los servidores públicos requieren una base común de conocimientos, sobre todo en temas éticos, derechos, sensibilidad y principios de la administración, pero a su vez requieren una especialización temática sobre la actividad sustantiva específica.

El modelo de administración y sus servicios públicos derivan de las condiciones y circunstancias del entorno, la cultura, el régimen político, las necesidades, la cohesión social, el grado de politización y la participación ciudadana. Para comprender el tipo de administración pública –no sólo para su estudio sino para la práctica administrativa– el análisis del contexto político y social es

fundamental para una visión de conjunto que sólo el Estado –y el gobierno como ejecutor de la administración pública– puede cumplir[181].

Por lo tanto, la formación de capacidades está determinada por las necesidades del Estado y las herramientas institucionales, técnicas y tecnológicas disponibles en el momento y las limitaciones provenientes del marco jurídico.

Desde una perspectiva jurídico-organización,[182] la administración pública es una estructura de la rama ejecutiva del gobierno, encabezada por el Presidente de la República y se conforma por las dependencias del Ejecutivo federal, "gabinete presidencial" o secretarías de Estado, cuya función primordial es la de auxiliar al Presidente.

2.7. Designación de los administradores públicos en los Gabinetes

Para formular el perfil del Administrador Público en México, lo idóneo sería analizar la formación profesional de los servidores públicos de nivel subdirector hasta secretario, sin embargo a pesar de múltiples solicitudes a través del IFAI la información no fue proporcionada.

La constitución de los gabinetes además de las consideraciones políticas nos permite analizar la formación de los titulares de la administración pública. La conformación del gabinete presidencial es una facultad que corresponde al titular del Poder Ejecutivo, tal y como lo señala el artículo 89 fracción II de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, y en apego al artículo 91, que establece que para ser secretario de despacho es necesario: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos. Asimismo, el Presidente de la República puede remover a los miembros de su gabinete en el momento que considere conveniente.

No obstante, no se tiene claridad sobre los criterios para la elección de ciertos perfiles de los secretarios de Estado. Reflexionar al respecto nos permitirá generar conjeturas sobre los perfiles de los administradores públicos –que en la última década han ocupado las dependencias de la administración pública– de mayor nivel de responsabilidad y que junto con el Presidente de la República han conducido al país. Para ello se lleva a cabo un análisis comparado de las características de los titulares de las dependencias de los

181 Ira Sharkansky, *Administración Pública*, México, Editores Asociados, 1970.

182 Carlos Mainero, *La Administración Pública mexicana*, México, CONACULTA, 2000, p. 20.

tres últimos sexenios, Vicente Fox (2000); Felipe Calderón (2006), y Enrique Peña (2012).

Uno de los autores que ha estudiado el fenómeno de la integración de los gabinetes es Quijano Torres,[183] quien explica a través de una tipología los diferentes elementos que han determinado la designación de los titulares del gabinete en México.

TIPOLOGÍA PARA LA DESIGNACIÓN DE LOS TITULARES DE GABINETE

Tipología	Descripción
Por conveniencia política	El gobernante y su designado obtienen mayores prebendas y *status* dentro de la clase política. El gobernante mantiene una buena relación con su partido, con los poderes fácticos y la élite, lo cual le permitirá conservar su carrera política.
Por motivos ideológicos	El gobernante requiere que los titulares del gabinete compartan una serie de valores e ideas sobre el gobierno y su acción.
Por imposición de poderes fácticos	Los poderes fácticos pueden llegar a tener cierta facilidad para imponer a miembros de un gabinete. Una vez ahí vigilan que actúen con lealtad hacia los intereses que los impusieron y, sobre todo, que ayuden a extender sus recursos políticos y económicos.
Por razones económicas	La designación de un secretario o ministro cuya actividad principal sea económica, más no política, implica que a cambio de gozar de los fueros que otorga la permanencia a una clase política, dicho miembro recompensa al gobernante que lo eligió, o bien el gobernante elige a dicho secretario o ministro para llevar a cabo una empresa cuyos fines redituarán tanto al gobernante como al designado.
Por pertenencia a la élite	La élite acostumbra impulsar sus propios prospectos y, de no ser obedecida, impone a personajes que tienen como único propósito fomentar el *status* de poder del grupo, para así mantener y acrecentar sus fueros al interior de la esfera política.
Por méritos profesionales	En cuestiones político-administrativas se requiere de profesionalismo para toda la actividad gubernamental. El profesional está dotado de mayor objetividad y eficiencia en sus labores, carece de filiación.

[183] Manuel Quijano Torres, "Los Gabinetes en México: 1821-2012" en *200 años de Administración Pública en México,* tomo III*,* México, INAP, 2012, pp. 47-51.

Tipología	Descripción
Por motivos afectivos y amistosos	El afecto representa un condicionamiento de primerísima importancia, porque las relaciones crean costumbres y las costumbres instituciones. En suma, el afecto suele ser un aspecto principal en la formación de los gobiernos y sus gabinetes.
Por vínculos familiares (nepotismo)	La familia, dentro de la propia sociedad, creó una asociación de caracteres similares que fungió como órgano gubernamental rupestre, y en su afán de mantener su *status* dominante, orilló a que el poder fuese hereditario, más no racional. Esta costumbre ha estado presente desde la aparición de los primeros grupos humanos organizados, prevaleciendo hasta la actualidad.
Por cuestiones religiosas	Los sacerdotes, magos o profetas son asesores esotéricos que dan referentes metafísicos al gobernante, pues muchas veces, la ciencia y sus horizontes dejan espacios para la incertidumbre. El fin de dichas personas es evitar la incertidumbre, o justificar las acciones políticas bajo una investidura divina.

Fuente: Manuel Quijano Torres (2012: 47-51) *Colección 200 años de Administración Pública en México. "Los Gabinetes en México: 1821-2012"*, Tomo III, INAP, México.

Derivado de este análisis, Quijano Torres[184] considera que adicional a estas tipologías, el origen, formación, vínculos y trayectoria son valoraciones, tanto subjetivas como objetivas, que también son consideradas en el proceso de selección de quiénes ocuparán los mandos superiores de un gobierno, sobre todo porque es indispensable generar condiciones que aseguren la permanencia del sistema político.

Para estudiar el perfil del administrador público de alto nivel en México se revisa la formación de los miembros del gabinete en el siglo XX.

2.7.1. Sexenio de Vicente Fox (2000-2006)

Como resultado del proceso electoral del año 2000, Vicente Fox gana la Presidencia de la República por el Partido Acción Nacional (PAN). Con esto inicia la alternancia política y marca la derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Vicente Fox es licenciado en Administración de Empresas por la Universidad Iberoamericana, se desempeñó principalmente en la

[184] Quijano Torres, "Los Gabinetes…, *op. cit.,* p. 91.

iniciativa privada, trabajó en la empresa *Coca-Cola*, donde escaló diversos puestos hasta alcanzar los directivos, mientras que su vida política se reduce a una diputación federal a finales 80's y a la gubernatura de Guanajuato en los 90's.

La llegada de Fox a la Presidencia se relaciona con la presencia de un nuevo modelo de administración pública, denominada "Nueva Gerencia Pública", caracterizada por la transferencia de herramientas de organizaciones privadas a gubernamentales, como si ambas fueran iguales. El método de selección de su gabinete fue realizado mediante empresas de *head hunters*, con la finalidad de reunir y evaluar los perfiles de quienes habrían de acompañarlo en su gestión. Este hecho causó controversia en los medios y en el ámbito académico.

De acuerdo con lo anterior, de los 19 funcionarios, 4 procedían de la iniciativa privada: Víctor Lichtinger, antes de ser secretario de Estado, tuvo una larga trayectoria como consultor privado en asuntos ambientales. Martens Rebolledo fue director general de las Compañías *Union Carbide* (empresa de productos químicos) y *Vitro* (empresa de producción de vidrio). Carlos Abascal, fue presidente de la *Coparmex*. Mientras que Leticia Navarro se desempeñó como ejecutiva de empresas dedicadas a la fabricación de cosméticos y de alimentos, (*Sabritas*).

Otros secretarios que si bien no tiene orígenes en la empresa privada, desarrollaron sus carreras fuera del ámbito político, tal es el caso de Jorge Castañeda quien se ha desempeñado en el ámbito académico. Luis Ernesto Derbez, fue durante varios años consultor independiente del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, tareas que combinaba con la asesoría a diversas empresas privadas. Por otro lado, la experiencia de Reyes Tamez en la rectoría de la Universidad Autónoma de Nuevo León lo llevaría a ser secretario de Educación, lo mismo que a Macedo de la Concha quien de ser procurador de justicia en el ejército se convirtió en el Procurador General de la República. Otros de los funcionarios ocuparon cargos en el PAN y en el Poder Judicial, como Josefina Vázquez Mota y María Teresa Herrera, mientras que otros secretarios tuvieron trayectorias en gobiernos anteriores como Pedro Cerisola, Francisco Gil, Julio Frenk y Alejandro Gertz.

Hasta ese momento, la idea del Presidente era reunir al mejor equipo de trabajo, bajo la premisa de que los empresarios y administradores privados

obtendrían los mejores resultados en la gestión pública. Vicente Fox dijo que iba a "gobernar México con las lecciones aprendidas en *Coca-Cola*. No con las experiencias acumuladas en su gestión como gobernador, ni a partir de lo que pudo haberle indicado la campaña, sino remitiéndose a su antigua querencia".

A mediados de la administración foxista comenzaron los cambios en el gabinete, al parecer el primer ajuste se debió a la renuncia del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda. A partir de esta renuncia, durante la segunda mitad del sexenio comenzaron a darse otros renuncias, tal es el caso de Alejandro Gertz, Santiago Creel, Alberto Cárdenas, Felipe Calderón y Josefina Vázquez Mota. En este sentido, los cambios se dieron en buena medida por renuncias y algunos otros por necesidad, tal es el caso del Secretario de Seguridad Pública, Martín Huerta, quien murió en un accidente aéreo y fue sustituido por Eduardo Medina Mora. En algunos otros casos, los funcionarios cambiaron de dependencia, como Carlos Abascal, que pasó de la Secretaría del Trabajo a la de Gobernación; Luis Ernesto Derbez que pasó de la Secretaría de Economía a la de Relaciones Exteriores; o Fernando Canales Clariond, quien inicialmente sustituyó a Derbez en la Secretaría de Economía y luego a Felipe Calderón, cuando éste renunció a su cargo como Secretario de Energía.

De este segundo y último gabinete, destacan algunos funcionarios que se desempeñaron en el gobierno del estado de Guanajuato durante la administración foxista, como Ramón Martín Huerta que fue Secretario de Gobierno y luego Gobernador sustituto cuando Fox fue candidato a la Presidencia; Daniel Cabeza de Vaca, que fue Subsecretario de Gobierno y en 2005 se convirtió en Procurador General de la República; además de Javier Usabiaga (del gabinete inicial), que se desempeñó como Secretario de Desarrollo Agropecuario y Rural, mismo que en 2005 renunció a su cargo como titular de la SAGARPA.

Algunos otros funcionarios que se desempeñaron como gobernadores, al llegar a las secretarías de Estado lo hicieron junto con algunos de sus colaboradores, tal es el caso de Alberto Cárdenas, quien llegó al gabinete de Fox con Sergio A. García de Alba y Francisco Mayorga, el primero se desempeñó como Subsecretario de Pequeña y Mediana Empresa en la Secretaría de Economía y en 2005 se volvió titular de dicha Secretaría. El segundo, fue Director en

jefe de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) de la SAGARPA y en 2005 se convirtió en el titular de la misma dependencia. Por su parte, Canales Clariond, proporcionó al menos un secretario al equipo presidencial, Fernando Elizondo, quien lo sustituyó como gobernador para terminar el periodo y en 2004 se convirtió en Secretario de Energía. Barrio Terrazas se hizo acompañar de Eduardo Romero, quien fue subsecretario de Atención Ciudadana en la SFP y en 2003 titular de esa dependencia. En conjunto los ex gobernadores panistas (Fox, Barrio, Cárdenas y Canales) contribuyeron con 6 secretarios sustitutos.

En términos generales, la visión gerencial fue el rasgo distintivo en el sexenio de Vicente Fox. En un primer momento, las críticas para integrar su gabinete se confirmaron, más tarde se realizarían reacomodos al estilo tradicional, las lealtades, los vínculos políticos y amistosos fue el método para nombrar a los secretarios sustitutos. (Titulares del Gabinete de Gobierno de Vicente Fox Quesada. Ver anexo).

2.7.2. Sexenio de Felipe Calderón (2006-2012)

Felipe Calderón es licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho, tiene una maestría en Economía por el ITAM y una maestría en Administración Pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de Harvard. Su carrera política se ha desarrollado principalmente en el Partido Acción Nacional (PAN); fue asambleísta en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y diputado federal en la LV y LVIII legislaturas. En 2003 fue designado por Vicente Fox como Secretario de Energía, sin embargo renunció al cargo en 2004.

De la misma forma que ocurrió con Vicente Fox, la llegada de Calderón a la Presidencia fue un hecho polémico, que sin duda marcó la historia política de nuestro país. La elección presidencial fue la más reñida, Felipe Calderón asumió la Presidencia superando al candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador con un margen reducido de votos. Bajo estas condiciones se llevó a cabo la selección de los miembros del gabinete, quizá el principal objetivo, en aquel momento, era desmarcarse de la administración de su antecesor y elegir mediante otros criterios a su equipo de trabajo.

Una característica relevante de este primer gabinete es que, algunos funcionarios tenían experiencia política y se desempeñaron en puestos de la administración

pública vinculados con la secretaría que encabezaron. Por ejemplo, Patricia Espinosa fue titular de la Dirección General de Organismos y Mecanismos Regionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, también fue Embajadora de México en Alemania y en Austria. Otros casos son los de Genaro García y Agustín Carstens; el primero se desempeñó en diversos puestos relativos a la seguridad, fue Coordinador General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y de la Agencia Federal de Investigación (AFI); mientras que el segundo tuvo diversos puestos en el Banco de México, fue Tesorero Internacional, Gerente de Cambios Internacionales, Metales y Análisis de Mercados y subsecretario de Hacienda y Crédito Público. Y finalmente Georgina Kessel que ocupó algunos cargos en la Secretaría de Energía, fue Presidenta de la Comisión Reguladora y Directora General de Análisis Económico.

Algunos otros miembros del gabinete ocuparon diversos cargos en el PAN, como Francisco Ramírez Acuña o Germán Martínez, el primero que fue Consejero Nacional, Consejero Estatal, Secretario de Organización Juvenil, también fue Regidor de Zapopan, Presidente Municipal de Guadalajara y Gobernador de Jalisco. Mientras que Martínez fue Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Secretario de Estudios, Coordinador de Plataforma Legislativa y Representante del Partido ante el IFE.

Por su parte, otros funcionarios como Luis Téllez y Javier Lozano se desempeñaron en el gobierno de Ernesto Zedillo y Carlos Salinas. Téllez fue Subsecretario de Planeación en la Secretaría de Agricultura con Salinas y Jefe de la Oficina de la Presidencia con Zedillo. Mientras que Lozano ocupó diversos cargos en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes durante el sexenio de Zedillo. Otros funcionarios formaron parte de la administración foxista, Abelardo Escobar, Rodolfo Elizondo, Alberto Cárdenas, Eduardo Medina Mora y Josefina Vázquez Mota.

A diferencia del sexenio de Fox, en este gabinete no había "personajes recién convertidos a la política, en particular empresarios o gerentes, la gran mayoría eran panistas". No obstante, en la segunda mitad del sexenio, se dieron algunos cambios y movimientos en el gabinete.

El primer cambio en el gabinete se dio en el 2007, con la renuncia de Germán Martínez a la Secretaría de la Función Pública, de ahí comenzaron diversos

movimientos que tuvieron lugar hasta casi finales del sexenio. En 2008, Ramírez Acuña deja su cargo en Gobernación; en ese mismo año Beatriz Zavala renuncia a la Secretaría de Desarrollo Social. En 2009, Alberto Cárdenas dejó la Secretaría de Agricultura, Josefina Vázquez renunció a Educación y Medina Mora a la Procuraduría General. En 2011 renunciaron Ernesto Cordero, Molinar Horcasitas, Salvador Vega, José Ángel Córdova, Javier Lozano y Arturo Chávez, la mayoría de ellos renunciaron para buscar cargos de elección popular, el cargo les sirvió para proyectarse políticamente. Y finalmente en 2012, Alonso Lujambio renunció a la Secretaría de Educación.

Otros cambios fueron motivados por la necesidad, tal es el caso del titular de la Secretaría de Gobernación, Juan Camilo Mouriño que murió en 2008 en un accidente aéreo y fue sustituido por Gómez-Mont, mismo que renunció al cargo en 2010; en su lugar entró Francisco Blake que también murió en un percance de aeronave en 2011, finalmente el cargo fue ocupado por Alejandro Poiré. De modo que, la Secretaría de Gobernación fue la dependencia que más cambios sufrió a lo largo del sexenio.

Por otro lado, varios funcionarios solamente cambiaron de dependencia, como Ernesto Cordero que pasó de Desarrollo Social a la Secretaría de Hacienda; José Ángel Córdova transitó de la Secretaría de Salud a la de Educación Pública, y José Antonio Meade, que pasó de la Secretaría de Energía a la de Hacienda y Crédito Público. Del gabinete inicial, sólo 6 funcionarios permanecieron en el puesto hasta que concluyó el sexenio, Patricia Espinosa de la Secretaría de Relaciones Exteriores; Guillermo Galván de la Defensa Nacional; Francisco Saynez de la Secretaría de Marina; Genaro García de Seguridad Pública; Juan Rafael Elvira de Medio Ambiente, y Abelardo Escobar de la Reforma Agraria.

El sexenio de Felipe Calderón se caracterizó por sus constantes movimientos en el gabinete. La selección de los secretarios sustitutos fue objeto de críticas; se dijo que "Calderón privilegió la amistad por encima de la capacidad, y buscó incondicionales en vez de personas competentes en su ámbito". (Gabinete de Felipe Calderón. Ver anexo).

2.7.3. Sexenio de Enrique Peña (2012-2018)

Enrique Peña es licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana y tiene una Maestría en Administración por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Su carrera se desarrolló principalmente en

el Gobierno del Estado de México, fue Secretario de Administración, diputado en la legislatura del Estado de México y en 2005 se convirtió en el gobernador de dicha entidad.

La elección presidencial del 2012 representa el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al poder, después de dos sexenios de administraciones panistas. Bajo estas condiciones, la integración del gabinete fue un hecho que generó expectativas. Antes de asumir la Presidencia, Enrique Peña dijo que un presidente no tiene amigos, pero ciertos colaboradores sí pueden considerarse cercanos al mandatario, ya sea porque han impulsado su carrera política, le han sido leales, o sus destrezas en ciertas áreas los han llevado a cargos clave en el gobierno.

Una característica relevante de este gabinete es la experiencia política de algunos de sus funcionarios. Seis secretarios fueron gobernadores; Emilio Chuayffet gobernó el Estado de México, Joaquín Coldwell, Quintana Roo; Murillo Karam y Osorio Chong, Hidalgo, Martínez y Martínez, Coahuila; y Rosario Robles fue Jefa de Gobierno del Distrito Federal (sustituta). De estos seis funcionarios, Coldwell, Murillo Karam y Chuayffet podrían ser considerados como los que más experiencia tienen en el servicio público. Coldwell comenzó su carrera a mediados de los setentas, fue diputado y senador; también ocupó diversos cargos en el gobierno de Quintana Roo, entre ellos: secretario general de gobierno, Presidente de la Comisión Estatal Electoral; y en la administración Federal, fue Director General de FONATUR, Secretario de Turismo, así como Embajador de México en Cuba, por mencionar algunos. Murillo Karam fue diputado federal y senador, fue Subsecretario de Seguridad Pública en la Secretaría de Gobernación; y ocupó diversos puestos dentro del PRI; Secretario General, delegado del PRI en el Distrito Federal, entre otros.

Mientras que Emilio Chuayffet se ha desempeñado como, Presidente Municipal de Toluca, diputado federal, delegado en Benito Juárez, Secretario de Educación en el Estado de México, Director General Fundador del IFE, entre los más relevantes. A grandes rasgos, se trata de funcionarios y políticos experimentados con una posición importante en el gabinete.

Algunos otros secretarios formaron parte de la campaña presidencial de Peña Nieto o asumieron algún puesto cuando éste fue Gobernador del Estado de México. Por ejemplo, Luis Videgaray, fue Secretario de Finanzas, también

fue el Coordinador General de la Campaña Presidencial y el Coordinador General para la Transición gubernamental. Se trata de un funcionario cercano al Presidente, (al menos desde el 2005) y conocido por sus habilidades como operador político. Osorio Chong fue el Coordinador General de Política y Seguridad en la transición gubernamental. Rosario Robles fue Coordinadora de la Red "Mujeres Mexicanas Comprometidas con la Paz" en la campaña presidencial, también fue la vicecoordinadora de Política Social en el equipo para la transición gubernamental.

Al parecer en la selección de los miembros del gabinete, el Presidente privilegió la confianza personal y las capacidades políticas de los funcionarios. En su mayoría, las dependencias son ocupadas por priistas (sin contar la Defensa y la Marina, que históricamente han sido ocupadas por militares), a excepción de Desarrollo Social y Relaciones Exteriores. La primera se encomendó a Rosario Robles, en su momento presidenta del PRD.

En la segunda se nombró a José Antonio Meade, Secretario de Hacienda en el Gobierno de Felipe Calderón. Por último, las funciones relativas a la seguridad pública se encomendaron a Manuel Mondragón, quien se había desempeñado como Secretario de Seguridad Pública en el Gobierno del Distrito Federal durante la administración de Marcelo Ebrard. En suma, el gabinete de Peña posee funcionarios con experiencia política y en la administración pública. (Titulares del Gabinete de Gobierno de Enrique Peña Nieto. Ver anexo).

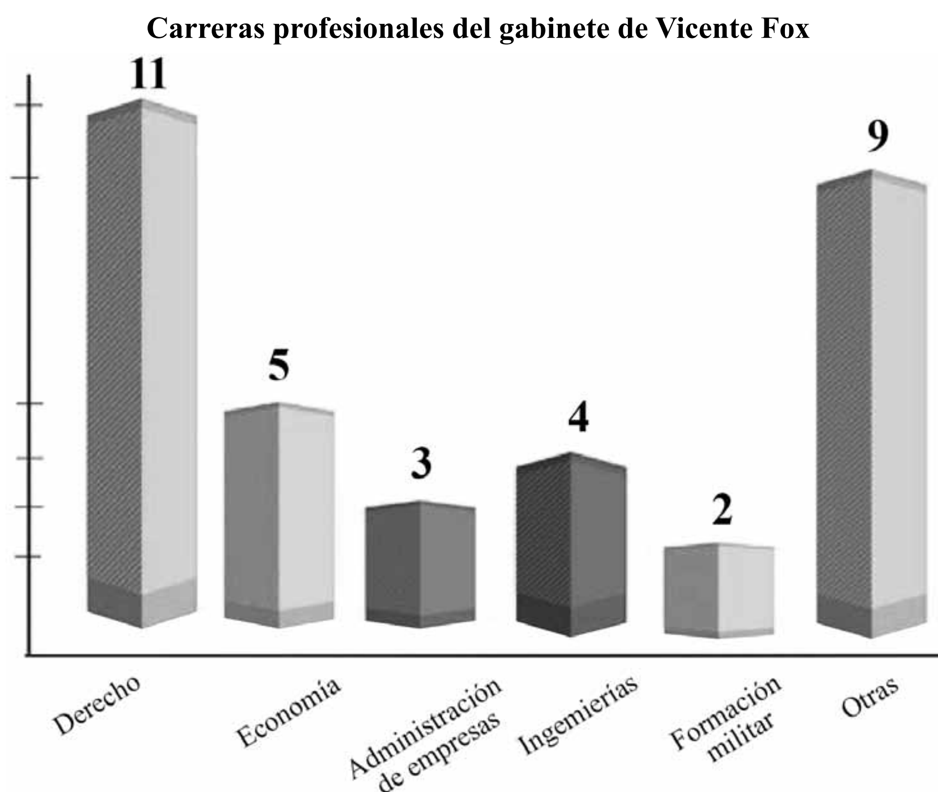
2.7.4. Análisis comparativo del perfil de los administradores públicos

Los gabinetes presidenciales constituyen una expresión de sus tiempos y revelan la visión del Presidente en turno. Bajo estos argumentos la premisa es que el perfil de los gabinetes panistas tiene diferencias sustanciales en relación con las características de los funcionarios del gabinete priista. A continuación se presenta un análisis comparado sobre los perfiles de los miembros de los gabinetes de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña.

En relación a las carreras profesionales, en los tres sexenios predominan los abogados y en segundo lugar los economistas. En el sexenio de Vicente Fox, de 35 funcionarios 2 tenían una preparación a nivel técnico, 33 contaban con licenciatura, uno de ellos cursó 2 licenciaturas, se trata de Francisco Salazar Sáenz (Secretaría del Trabajo y Previsión Social), que estudió Química Industrial en la UNAM e Ingeniería Química en la Universidad

Iberoamericana. Otros 11 eran abogados; 5 economistas; 4 ingenieros; 3 administradores de empresas, y 2 se formaron en el ámbito militar, el titular de la Defensa Nacional y el de Marina. El primero, cursó una licenciatura en Administración Militar, en la Escuela Superior de Guerra; mientras que el segundo era Ingeniero geógrafo por la Heroica Escuela Naval Militar. Otros funcionarios se ubicaron en diversos campos del conocimiento, como: artes y filosofía, contaduría pública, arquitectura, química, medicina y agronomía. En la siguiente gráfica se observa esta distribución disciplinaria.

Carreras profesionales del gabinete de Vicente Fox

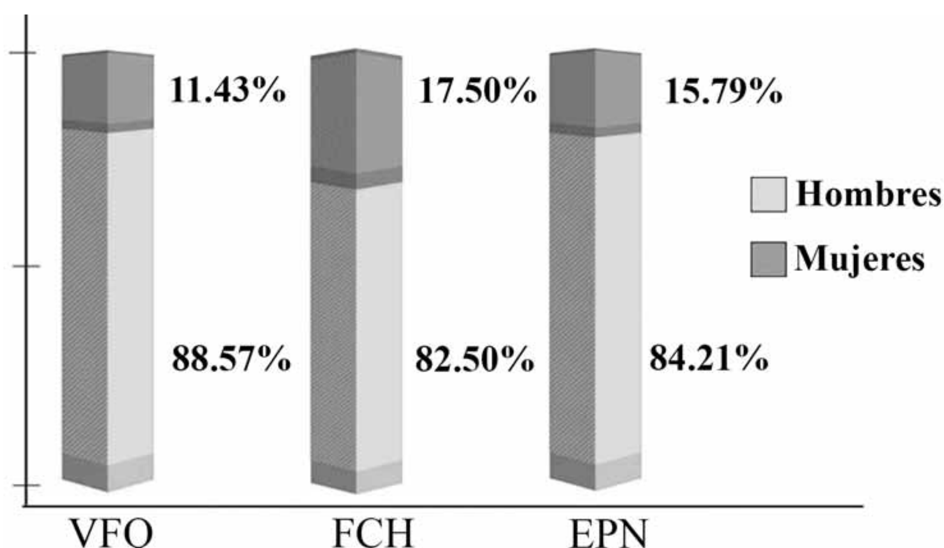


Fuente: Elaboración propia.

La participación de las mujeres en los gabinetes presidenciales ha sido mínima. Al menos durante las tres últimas administraciones ha habido pocas Secretarias de Estado. Durante el sexenio de Vicente Fox de un total de 35 funcionarios 4 eran mujeres; dos de ellas ocuparon la Secretaría de Desarrollo Social; una la de Reforma Agraria, y otra fue titular de Turismo.

Con Calderón de 40 funcionarios 7 eran mujeres y se desempañaron en Relaciones Exteriores, Desarrollo Social, Energía, Educación, Trabajo y Previsión Social y en Turismo. Mientras que con Peña Nieto, de 19 funcionarios 3 son mujeres a las cuales se encomendó la Secretaría de Desarrollo Social, Salud y Turismo.

Porcentaje de mujeres en gabinetes por sexenio

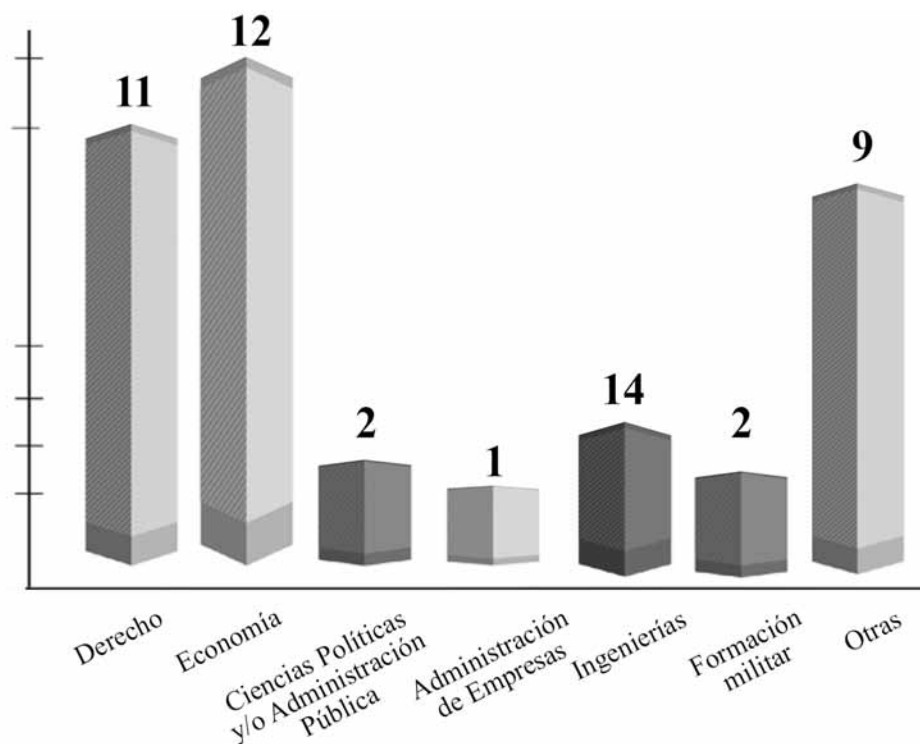


Fuente: Elaboración propia.

En el sexenio de Felipe Calderón, de los 40 funcionarios, 11 eran abogados, 12 economistas: 2 de ellos cursaron dos carreras, se trata de José Antonio Meade (Secretaría de Hacienda y Secretaría de Energía), que estudió Derecho en la UNAM y Economía en el ITAM, y Bruno Ferrari (Secretaría de Economía), que estudió Derecho en la Escuela Libre de Derecho y Derecho Canónico en el Centro Académico Romano de la Santa Cruz. Mientras que sólo 2 funcionarios tenían una formación en Ciencias Políticas: se trata de Alejandro Poiré (Secretaría de Gobernación), que estudió Ciencia Política en el ITAM y Juan Francisco Molinar que estudió Ciencias Políticas y Administración Pública en la UNAM. De los funcionarios restantes, 1 estudió Administración de Empresas, 4 cursaron ingenierías, 2 tenían formación militar, se trata de Guillermo Galván (Secretaría de la Defensa Nacional), que

cursó una licenciatura en Administración Militar en la Escuela Superior de Guerra y Mariano Saynez (Secretaría de Marina), que era Ingeniero geógrafo por la Heroica Escuela Naval Militar. Mientras que otros 9 secretarios se ubicaron en otras disciplinas, tales como: relaciones internacionales, actuaría, antropología social, contaduría, contabilidad, ciencias sociales, medicina, agronomía e informática (Ver gráfica).

Carreras profesionales del gabinete de Felipe Calderón

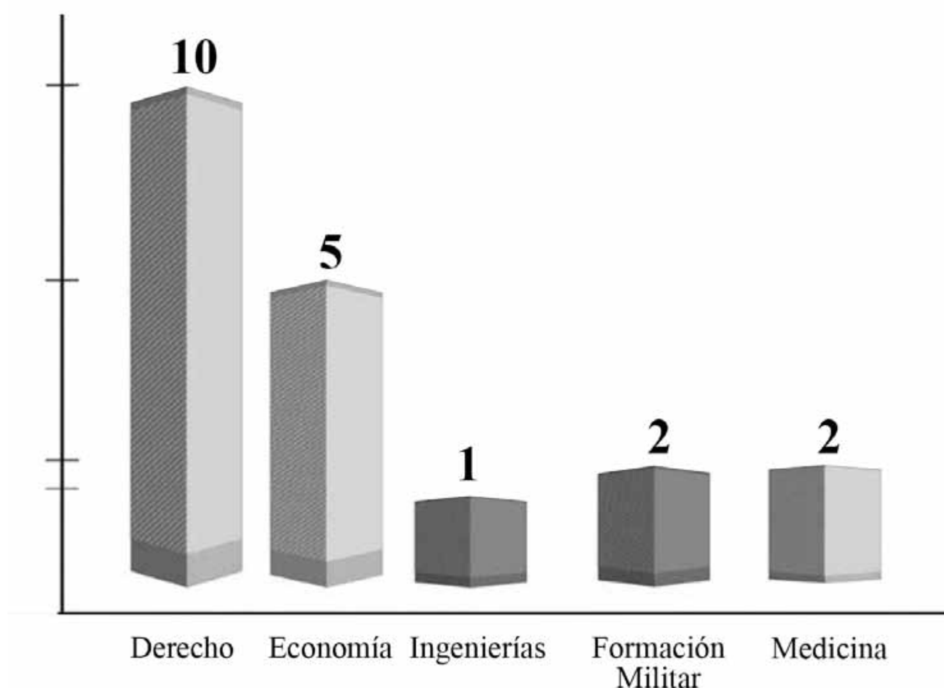


Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, en el sexenio de Enrique Peña, de los 19 funcionarios que integran el gabinete, 10 son abogados, 5 economistas, 1 de ellos, José Antonio Meade (Secretaría de Relaciones Exteriores), tiene ambas carreras, la primera en la UNAM y la segunda en el ITAM. Otros 2 funcionarios tienen formación militar: Salvador Cienfuegos (Secretaría de la Defensa), es licenciado en administración militar por la Escuela Superior de Guerra, y Vidal Soberón

(Secretaría de Marina), es guardiamarina por la Heroica Escuela Naval Militar. De los funcionarios restantes 1 es Ingeniero industrial, se trata de Juan José Guerra (Secretaría de Medio Ambiente), que estudió en la Universidad Anáhuac, y los 2 últimos funcionarios son médicos cirujanos, la titular de la Secretaría de Salud, Mercedes Juan y el encargado de la Seguridad Pública, Manuel Mondragón, ambos funcionarios se formaron en la UNAM. En la siguiente gráfica se observa la distribución por carreras profesionales.

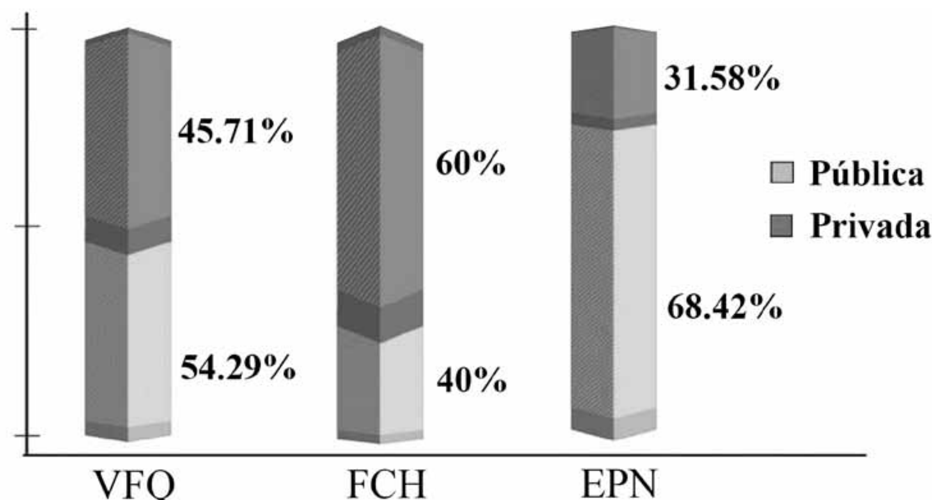
Carreras profesionales del gabinete de Enrique Peña



Fuente: Elaboración propia.

En términos generales, se observa que las profesiones de los tres gabinetes no difieren mucho. Un asunto relevante es el tipo de universidad en donde se formaron los secretarios. Con Vicente Fox el 51.43% de sus funcionarios provenían de escuelas públicas, mientras que con Calderón el 60% venía de escuela privada, y finalmente con Peña el 68.42% de su gabinete se formó en escuela pública (Ver gráfica).

Tipo de universidad en la que se formaron los Secretarios de Estado



Fuente: Elaboración propia.

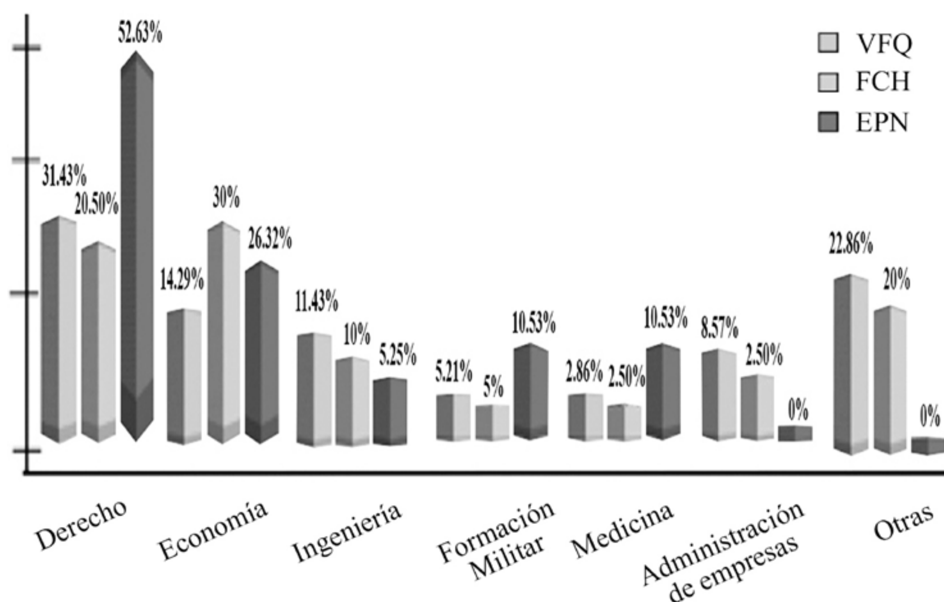
Otro de los aspectos del análisis es la formación complementaria de los secretarios, es decir, si cursaron especialidad, maestría o doctorado. Con Vicente Fox de los 35 funcionarios, sólo 1 tenía especialidad, 18 cursaron maestría y 9 doctorado. En el sexenio de Calderón, de los 40 secretarios, poco más de la mitad tenían maestría y 8 estudiaron doctorado. Finalmente, de los 19 integrantes del gabinete de Peña, sólo 4 tienen doctorado.

FUNCIONARIOS CON POSGRADO POR SEXENIO

Sexenio	Especialidad	Maestría	Doctorado
Vicente Fox Quesada	1	18	9
Felipe Calderón Hinojosa	4	22	8
Enrique Peña Nieto	2	10	4

Fuente: Elaboración propia.

Carreras profesionales de los Secretarios de Estado de los últimos tres sexenios

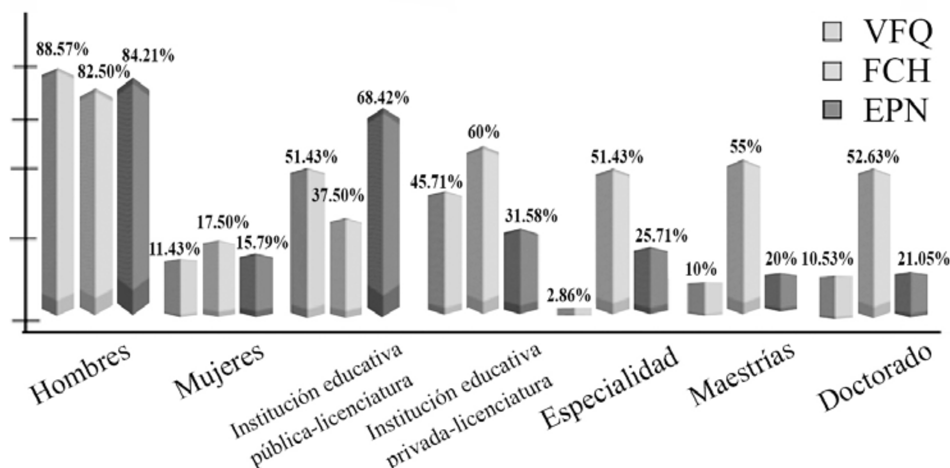


Fuente: Elaboración propia.

Otro de los aspectos del análisis es la formación complementaria de los secretarios, es decir, si cursaron especialidad, maestría o doctorado (ver tabla). Con Vicente Fox de los 35 funcionarios, sólo 1 tenía especialidad, 18 cursaron maestría y 9 doctorado. En el sexenio de Calderón, de los 40 secretarios, poco más de la mitad tenía maestría y 8 estudiaron doctorado. Finalmente, de los 19 integrantes del gabinete de Peña Nieto, sólo 4 tienen doctorado.

En suma, las características de los funcionarios públicos de los tres sexenios son en la generalidad muy similares, principalmente en cuanto a la formación profesional se refiere. En otros aspectos, como el tipo de universidad en la que se formaron, los hallazgos son interesantes, en el sentido de que pudo observarse que en el sexenio de Felipe Calderón se privilegió a aquellos funcionarios que procedían de universidades privadas. La siguiente gráfica ilustra algunas principales características de los funcionarios en cada sexenio.

Algunas características de los Secretarios de Estado de tres sexenios



Fuente: Elaboración propia. Los datos relativos al sexenio de Felipe Calderón se pueden ver modificados en comparación con los otros sexenios debido a los continuos cambios en el gabinete.

Los distintos cambios en los gobiernos analizados son una muestra de las necesidades del gobierno en turno para enfrentar las coyunturas. En diversos momentos los perfiles de los titulares de algunas de las dependencias parecen coincidir con los requerimientos que las responsabilidades asumidas exigen. No obstante, los cambios en el entorno político, económico y social determinan el reacomodo de posiciones, la mayoría de las veces sin considerarse elementos tales como la preparación profesional y en su lugar se privilegian la experiencia política, la capacidad de diálogo, de negociación y la lealtad.

En suma, **no es posible hablar de un solo perfil del administrador público, sino de un conjunto de atributos puestos en juego en diversas circunstancias con la finalidad de afrontar los retos que la dinámica social impone**. Pero podemos concluir que si bien los tres presidentes de este siglo tienen estudios de administración la especialización en administración pública no es un factor en la selección del gabinete y que los profesionales de la administración son verdaderamente pocos en el universo del gabinete.

2.8. Estudio comparativo de tres casos internacionales

Para una mayor claridad con respecto a la formación de los altos mandos de la Administración Pública se analizan tres casos, un país latinoamericano, Chile,

los Estados Unidos y Francia que tiene una amplia tradición de formación de servidores públicos.

2.8.1. Chile

Chile funciona bajo un régimen presidencial que comenzó en 1925 y fue reforzado con la Constitución de 1980. Según esta última, entre las atribuciones del Presidente se encuentra la de nombrar y remover a su voluntad a los ministros de Estado, subsecretarios, intendentes y gobernadores. Sin embargo, como en el caso mexicano y en muchos de los países latinoamericanos, no existe claridad sobre los criterios que toma en consideración para la elección de funcionarios o equipo de trabajo. En la siguiente tabla se muestran algunas características de los funcionarios que integraron el gobierno chileno.

FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO DE CHILE

SECRETARÍA O MINISTERIO	TITULAR	FORMACIÓN	EXPERIENCIA POLÍTICA*	EXPERIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	EXPERIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PRIVADA
Interior y Seguridad Pública.	Andrés Chadwick	Derecho	Sí	No	No
Relaciones exteriores.	Alfredo Moreno	Ingeniería Civil	No	No	Sí
Defensa Nacional.	Rodrigo Hinzpeter	Ciencias jurídicas	No	No	Sí
Hacienda.	Felipe Larraín	Ingeniería comercial	No	Sí	Sí
Secretaría General de la Presidencia.	Cristián Larroulet	Ingeniería comercial	No	Sí	Sí
Secretaría General de Gobierno.	Cecilia Pérez	Derecho	Sí	Sí	No
Economía.	Félix de Vicente	Ingeniería comercial	No	Sí	Sí
Desarrollo Social.	Bruno Baranda	Derecho	Sí	Sí	Sí
Educación.	Carolina Schmidt	Ingeniería comercial	No	Si	Sí
Justicia.	Patricia Pérez	Derecho	No	Sí	Sí
Trabajo y Previsión Social.	Juan Carlos Jobet	Ingeniería comercial	No	Sí	Sí
Salud.	Jaime Mañalich	Médico	No	Sí	Sí

SECRETARÍA O MINISTERIO	TITULAR	FORMACIÓN	EXPERIENCIA POLÍTICA*	EXPERIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	EXPERIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PRIVADA
Obras Públicas.	Loreto Silva	Ingeniería	No	Sí	Sí
Vivienda y Urbanismo / Bienes Nacionales.	Rodrigo Pérez	Ingeniería civil	No	Sí	Sí
Agricultura.	Luis Mayol	Derecho	No	Sí	Sí
Minería.	Hernán de Solminihac	Ingeniería civil	No	Sí	Sí
Transportes y Telecomunicaciones.	Pedro Pablo Errázuriz	Ingeniería civil	No	Sí	Sí
Energía.	Jorge Bunster	Ingeniería comercial	No	Sí	Sí
Medio Ambiente.	María Ignacia Benítez	Ingeniería civil química	No	Sí	Sí
Servicio Nacional de la Mujer.	Loreto Seguel	Ingeniería civil	No	Sí	Sí
Deporte.	Gabriel Ruiz-Tagle	Derecho	No	No	No
Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.	Roberto Ampuero	Escritor	No	Sí	No

Elaborada con base en: Gobierno de Chile http://www.gob.cl/
* Se refiere a los cargos de representación.

En términos generales, el gabinete chileno se encuentra conformado en su mayoría por ingenieros comerciales y abogados. La mayor parte de los ingenieros comerciales son egresados de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Esta carrera se imparte en la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, se trata de un programa compuesto por una Licenciatura en Ciencias Económicas y de la Administración (ocho semestres) y por último un año de especialización profesional que permite optar por el Título Profesional de Ingeniero Comercial mención Administración de Empresas o Economía.

Algunos de los funcionarios se han desempeñado en otros cargos públicos, y algunos de ellos han ocupado cargos de representación. En suma, el perfil de funcionario chileno está orientado a la economía y la administración de empresas, es decir, se trata de un gabinete encaminado a la nueva gerencia pública.

De acuerdo con algunos autores, "la administración pública de Chile es una de las mejores de América Latina. Es eficiente en la provisión de servicios públicos sus funcionarios son profesionalizados y sus operaciones son predecibles. El caso chileno demuestra que las instituciones públicas eficientes no se crean a partir de un acto puro de voluntad política, sino que resultan de la acumulación de experiencia y capacidades durante periodos prolongados"[185]. (Geoffrey, 1999).

2.8.2. Francia

Francia funciona bajo un régimen semipresidencial. Este régimen consiste en tratar de amalgamar las ventajas tanto del sistema presidencial como del parlamentario, pues cuenta con un jefe de Estado electo directamente por la ciudadanía, como sucede en la mayoría de los regímenes presidenciales americanos, y con un primer ministro responsable ante el parlamento (Asamblea Nacional).

Entre las facultades del Presidente se encuentra la de elegir y remover al primer ministro, sin embargo, el nombramiento debe contar con la aprobación de la Asamblea Nacional. Por esta razón, el Presidente procura nombrar a un político afín al partido o partidos que cuenten con mayoría en el parlamento. Pero si la mayoría parlamentaria pertenece a partidos de oposición, el Presidente se ve obligado a nombrar a un primer ministro que milite en un partido adversario.

Este caso recibe el nombre de cohabitación. Por su parte, el primer ministro tiene entre sus responsabilidades, dirigir la acción del gobierno, garantizar la ejecución de leyes y designar a los ministros de Estado, aunque el presidente posee una innegable influencia en la conformación del gabinete.

En términos generales, en el criterio de selección del primer ministro predomina lo electoral, mientras que en la designación del resto de los miembros del gabinete, los criterios de selección del perfil son poco claros, su llegada al gobierno puede responder a su experiencia política, afinidad

[185] Geoffrey Shepherd, "Administración pública en América Latina y el Caribe: En busca de un paradigma de reforma", en Carlos Losada i Marodán (editor), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1999, p. 69-101.

ideológica, experiencia en el campo o incluso la lealtad. En la siguiente tabla, se muestran algunas características del gabinete francés.

FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO DE FRANCIA

SECRETARÍA O MINISTERIO	TITULAR	FORMACIÓN	EXPERIENCIA POLÍTICA*	EXPERIENCIA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Primer ministro.	Jean-Marc Ayrault	Licenciatura en Lengua Alemana.	Sí	No
Relaciones exteriores.	Laurent Fabius	Escuela Nacional de Administración.	Sí	Sí
Educación Nacional.	Vincent Peillon	Filosofía.	Sí	Sí
Justicia.	Chiristiane Taubira	Ciencias Económicas.	Sí	Si
Economía y Finanzas.	Pierre Moscovici	Escuela Nacional de Administración.	Sí	Sí
Asuntos Sociales y Sanidad.	Marisol Touraine	Ciencias Políticas.	Sí	Sí
Igualdad, territorios y Vivienda.	Cécile Duflot	Escuela Superior de Ciencias Económicas y Comerciales.	Sí	No
Interior.	Manuel Valls	Historia.	Sí	Sí
Comercio Exterior.	Nicole Bricq	Derecho.	Sí	Sí
Recuperación Productiva.	Arnaud Montebourg	Derecho.	Sí	No
Ecología, Desarrollo Sostenible y Energía.	Philippe Martin	Derecho.	Sí	Sí
Trabajo, Empleo, Formación Profesional y Diálogo Social.	Michael Sapin	Escuela Nacional de Administración.	Sí	Sí
Defensa.	Jean-Yves Le Drian	Historia.	Sí	Sí
Cultura y Comunicación.	Aurélie Filippetti	Literatura Moderna.	Sí	No
Educación Superior e Investigación.	Geneviéve Fioraso	Inglés y Economía.	Sí	Sí
Derechos de la Mujer.	Najat Vallaud-Belkacem	Derecho.	Sí	No
Agricultura, Alimentación y Silvicultura.	Stéphane Le Foll	Economía.	Si	Sí
Reforma del Estado, Descentralización y Administración Pública.	Marylise Lebranchu	Historia y Geografía.	Sí	Sí

SECRETARÍA O MINISTERIO	TITULAR	FORMACIÓN	EXPERIENCIA POLÍTICA*	EXPERIENCIA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Ultramar.	Victorin Lurel	ND.	Sí	No
Artesanía, Comercio y Turismo.	Sylvia Pinel	Derecho.	Si	Si
Deportes, Juventud, Educación Popular y Vida Comunitaria.	Valérie Fourneyron	Medicina del Deporte.	Si	No

Elaborada con base en: Gobierno de Francia http://www.gouvernement.fr
*Se refiere a los cargos de representación.

En su mayoría, los funcionarios franceses han ocupado diversos cargos en el partido socialista, mismo que representa la principal organización política de Francia y es apoyado principalmente por los empleados del Estado, los obreros industriales y por sectores de clases medias. Otra característica relevante del gabinete es que todos sus integrantes han ostentado algún cargo de representación. En relación a la formación de los funcionarios, algunos de ellos egresaron de la ÉNA (*École Nationale d'Administration*), considerada como la principal institución formadora de altos mandos.

2.8.3. El caso de Estados Unidos

Estados Unidos de América es una república presidencial federal compuesta por 50 Estados. Dentro de las facultades del Presidente se encuentran: fungir como comandante en jefe de las fuerzas armadas, conducir la política exterior del país, así como nombrar y remover a los integrantes de su gabinete, titulares de distintos departamentos y agencias gubernamentales, entre algunas otras.

El gabinete incluye al vicepresidente y a los jefes de los 15 departamentos ejecutivos, se trata de funcionarios cercanos al Presidente, cuya función primordial es la de asesorarle a él, sobre cualquier tema relativo a los deberes de la oficina de cada miembro. En el caso del vicepresidente, es electo en la misma planilla junto con el titular del Ejecutivo y su principal responsabilidad es estar listo en cualquier momento para asumir la Presidencia en caso de remoción, muerte o renuncia del Presidente. En la siguiente tabla se ilustran algunas características de los miembros del gabinete.

FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS

SECRETARÍA, MINISTERIO O DEPARTAMENTO	TITULAR	FORMACIÓN	EXPERIENCIA POLÍTICA*	EXPERIENCIA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	EXPERIENCIA EN ADMINISTRACIÓN PRIVADA
Vicepresidente	Joseph Biden	Derecho	Sí	Sí	Sí
Estado	John Kerry	Derecho	Sí	Sí	No
Tesoro	Jack Lew	Derecho	No	Sí	Sí
Defensa	Chuck Hagel	Militar, negocios	Sí	Sí	Sí
Justicia	Eric H. Holder	Derecho	No	Sí	Sí
Interior	Sally Jewell	Ingeniería	No	No	Sí
Agricultura	Thomas J. Vilsack	Derecho	Sí	No	No
Comercio	Penny Pritzker	Economía	No	Sí	Sí
Trabajo	Thomas E. Pérez	Derecho	No	Sí	No
Salud y Servicios Humanos	Kathleen Sebelius	Derecho	Sí	No	No
Vivienda y Desarrollo Urbano	Shaun L.S. Donovan	Ingeniería	No	Sí	No
Transporte	Anthony Foxx	Derecho	Sí	Sí	Sí
Energía	Ernest Moniz	Ciencias físicas	No	Sí	No
Educación	Arne Duncan	Sociología	No	Sí	Sí
Asuntos de Veteranos	Eric K. Shinseki	Militar	No	Sí	No
Seguridad Nacional	Jeh Johnson	Derecho	No	Sí	Sí

Elaborada con base en: The White House, President Barack Obama http://www.whitehouse.gov/

A grandes rasgos, el gabinete presidencial de Barack Obama está compuesto por abogados, algunos de ellos con experiencia en cargos de representación y la mayor parte de ellos con una amplia carrera en el servicio público. Por su parte, algunos otros, desarrollaron su carrera en la iniciativa privada, sin embargo, es posible que sus conocimientos en temas estratégicos los hayan llevado a ocupar un puesto en el gobierno.

Tal es el caso de, Sally Jewell, quien es ingeniero petrolero y comenzó su carrera en *Mobil Oil Corporation* en los campos de petróleo y gas de Oklahoma. Al

ser nombrada Secretaria del Interior Obama expresó: "Ella es una experta en cuestiones energéticas y climáticas que van a dar forma a nuestro futuro. Ella sabe que no hay contradicción entre ser buenos administradores de la tierra y nuestro progreso económico, esas dos cosas tienen que ir de la mano".

Otro caso es el de Penny Pritzker (Secretaria de Comercio), quien tiene 25 años de experiencia en el servicio hotelero, bienes raíces y vivienda, ha sido miembro del directorio de *Hyatt Hotels Corporation, Wm. Wrigley Jr. Company, Marmon Group* y *LaSalle Bank Corporation*, asimismo se desempeñó en el Consejo Presidencial sobre el Empleo y la Competitividad, asesorando al gobierno en materia de crecimiento económico y generación de empleo. Esta funcionaria cuenta con una licenciatura en economía de la Universidad de Harvard y una maestría en Administración de Negocios y un grado de abogado de la Universidad de Stanford.

En suma, cada país revisado posee características diversas, desde el sistema político, la situación económica y social, su diseño institucional, hasta las problemáticas a las que se enfrentan. En este sentido, no es posible hablar de un perfil único de los funcionarios públicos, sino de un conjunto de atributos que se ponen en juego para enfrentar las coyunturas.

Desde el punto de vista teórico, se considera que el aparato administrativo no ha sabido responder eficazmente a las demandas de la sociedad. En este escenario se habla de la modernización de la administración pública, como una respuesta a la crisis de legitimidad del Estado. Dicha modernización refiere un ajuste de procedimientos administrativos y la simplificación de los mismos, así como la reorientación de las funciones del aparato estatal. Bajo este escenario se precisa cada vez menos del administrador de corte tradicional, para dar paso a un dirigente de alta calificación profesional y ética personal, pero con un fuerte compromiso como servidor público, esto es el gerente público.[186]

De acuerdo con la propuesta anteriormente citada de Bernardo Kliksberg, es posible que el perfil de los funcionarios chilenos se acerque más al funcionario ideal que gerencia pública propone. La formación del funcionario chileno parece más alejada de la política y orientada a los resultados. Sin embargo, esto no significa que sea el mejor modelo a seguir, es sabido que para enfrentar

[186] Cabrero, *Del Administrador…, op. cit.,* 1995, p. 41.

muchos problemas de la sociedad se requieren habilidades y experiencia que en ocasiones no corresponden con una preparación vinculada a la gestión y en el que la capacidad política podría ser un atributo necesario. No obstante, no todo está dicho, como se ha señalado cada país, cada sociedad, cada administración pública y perfil de funcionariado será distinto.

2.9. La formación, la investigación y la consultoría en la Ciencia de la Administración Pública

Si ser parte de que la Administración Pública es una profesión, entonces los estudios y aprendizajes encaminados a la inserción laboral, así como incrementar y adecuar el conocimiento y habilidades deben estudiarse de manera científica en instituciones educativas.

2.9.1. Formación

Es pertinente analizar cuál es la forma en la que se imparte este conocimiento. En México existen diversas universidades de gran prestigio que imparten licenciaturas, posgrados o especializaciones sobre Administración Pública. Para efectos de este trabajo se analizan los casos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), y como referente internacional las universidades de Harvard y la ÉNA (*École Nationale d'Administration*).

2.9.1.1. La formación del administrador público en la Administración Pública actual

Una de las discusiones que continúa siendo tarea pendiente en el estudio de la Administración Pública es la formación académica de los servidores o funcionarios públicos. Durante las últimas décadas la mayoría de las reflexiones en torno a este tema se han centrado en discutir cuáles son las capacidades que el administrador público debiera tener para desempeñar eficientemente su función.

A principios de la década de los ochenta del siglo XX diferentes autores realizaron aportaciones interesantes sobre el perfil del administrador público. En 1983, Bernardo Kliksberg en su estudio *Universidad, Formación de Administradores Públicos en América Latina* señaló que las principales

características que deberían conformar el perfil del administrador público eran:

CARACTERÍSTICAS QUE DEBERÍAN CONFORMAR EL PERFIL DEL ADMINISTRADOR PÚBLICO

Capacidades científico-tecnológicas.	Incluyen la generación de tecnología administrativa, su transferencia eficiente y la innovación "doméstica".
Potencialidades para la toma de decisiones.	Capacidad decisoria en situaciones complejas que incluyen universos estrechos con un alto nivel de presión política y un ritmo acelerado que caracteriza la dinámica organizacional.
Actitudes de liderazgo.	Capacidades en el campo de la conducción de grupos humanos dado que su eficiencia en ese aspecto determinará en gran medida los resultados finales de su actividad.
Preparación para el cambio.	Capacidades para la percepción de los procesos de cambio, la investigación dinámica de sus características, el reaprendizaje en función de ellas y la readaptación de su conducta y mecanismos de acción.
Valores.	Todas las capacidades se encuentren en un marco valorativo consonante a los intereses nacionales y a los valores éticos de carácter colectivo.

Fuente: Enrique Cabrero Mendoza, (1997: 43-44). *Del Administrador al Gerente Público*, INAP, México.

El modelo educativo alternativo basado en la educación gerencial busca que el administrador público genere equilibrios dinámicos entre la docencia, la investigación, los contenidos curriculares y los métodos pedagógicos, y entre la teoría y la práctica cotidiana.

De acuerdo con Arellano y Cabrero, este tipo de educación "parte de analizar al gobierno corno un conjunto de organizaciones con estructuras de acción que no son rígidas y lineales, sino que se desarrollan a través de esquemas interpretativos y de acciones estratégicas contingentes de un sinnúmero de actores, al amparo de reglas, recursos y formas organizativas"[187]. Bajo este enfoque, el Estado, el gobierno y la administración pública se desarrollan en ambientes inciertos y complejos, con fines ambiguos o contradictorios y con lógicas diferentes, en sociedades heterogéneas y multifacéticas.

---

[187] José de Jesús Ramírez y Ernesto Navarro, "Formación para la nueva gerencia pública", en *Revista Latinoamericana de Administración,* número 23*,* Colombia, CLADEA, 1999, p. 118.

A partir de la década de los setenta el CIDE implementó este modelo a través del programa de Maestría en Administración y Políticas Públicas (MAPP), con diferentes estrategias, como lo fueron:

Estrategia de 1976: programa con un tronco común obligatorio, con dos opciones de especialización: i) administración de empresas del Estado, y ii) administración del sector central. Con énfasis a las dimensiones jurídica y sociológica. La intención de vincular la enseñanza con la práctica profesional no se cumplió. La mayoría de los egresados se incorporaba al sector académico, antes que al sector público.

Estrategia de mediados de los Ochenta: buscaba el fortalecimiento de áreas como planeación, diseño estratégico, control y evaluación, a partir de la empresa privada, pero enfocado a las organizaciones públicas; desarrollar capacidades y habilidades tanto analíticas-críticas como instrumentales-prácticas y el cambio en los modelos pedagógicos, al complementar el modelo tradicional de conocer y comprender cada vez más hacia aplicar y analizar, en la licenciatura, y sintetizar y evaluar dentro de la maestría.

La implementación de este modelo gerencial ha sido complicada. Así como se han reconocido las oportunidades también se ha hecho mención de las posibles debilidades que pudiesen afectar su ejecución.

En el siguiente cuadro se presenta un análisis de ambas, bajo los ejes de: investigación patrocinada, formación docente, vinculación institucional y nuevas necesidades de docencia.

AMENAZAS Y OPORTUNIDADES DEL MODELO EDUCATIVO ALTERNATIVO

INVESTIGACIÓN PATROCINADA	FORMACIÓN DOCENTE	VINCULACIÓN INSTITUCIONAL	NUEVAS NECESIDADES DE DOCENCIA
Oportunidades			
+ Mayor investigación aplicada y empírica. + Mayores recursos económicos. + Mayor reconocimiento de imagen.	+ Formación de equipos de trabajo. + Aprendizaje y ambiente de igualdad y respeto. + Especialización y focalización de temas de investigación.	+ Retroalimentación a la investigación. + Mayor acceso a información. + Impacto de imagen para la institución.	+ Más y mejores redes nacionales e internacionales. + Mayor especialización. + Mayor apoyo para la investigación.

Amenazas			
+ Descuido de la investigación científica de largo plazo. + Descuido de la publicación constante de investigación. + Descuido de la reflexión y la actualización especializada.	+ Fuerzas centrífugas. Posible dispersión. + Tendencia a una dinámica individualista de investigación.	+ Riesgo de definiciones erróneas. + Riesgo de posicionamiento político no deseado. + Desatención de la reflexión mesurada de largo plazo.	+ Reducción de tiempo para la investigación. + Falta de capacidades pedagógicas para la enseñanza especializada de herramientas prácticas.

Fuente: José de Jesús Ramírez y Ernesto Navarro (1999). "Formación para la nueva gerencia pública", en *Revista Latinoamericana de Administración*, número 23, CLADEA.

2.9.1.2. La formación académica del administrador público

Históricamente han predominado dos corrientes en la formación de la Administración Pública:

a) **La tradición europea**, que se enfoca en la formación de los servidores públicos en Centros de Desarrollo Funcionarial del Estado, como lo son La Escuela Nacional de Administración en Francia; La Escuela de Ciencia de la Administración de Spira en Alemania, el Instituto Nacional de Administración Pública en España y el Colegio del Servicio Civil en el Reino Unido; y
b) **La tradición iberoamericana y estadounidense**, ligada a la enseñanza universitaria.[188]

Con el propósito de analizar las condiciones bajo las cuales se han implementado diferentes estrategias en la formación del administrador público en estos países, así como sus resultados, se realiza una revisión de algunas de ellas.

a) Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

La Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública tiene un plan de estudios que contempla dos opciones: Ciencias Políticas y Administración Pública. En los dos primeros semestres se cursan un total de 12 asignaturas, que son tronco común entre las dos opciones. En este periodo se estudia básicamente filosofía y teoría política, metodología, teoría del Estado y teoría

[188] Nelson Díaz, Claudio Rivera y Lilith Kraushaar, "Nuevas estrategias de formación profesional para la modernización del Estado en Chile". *Revista Venezolana de Gerencia 7* (18), Caracas, Universidad de Zulia, 2002, p. 275.

de la Administración Pública. Para el 3º, 4º y 5º semestres se cursan siete materias compartidas entre ambas opciones.

Es hasta el 6º semestre cuando hay una división entre ambas, sin embargo los contenidos de las asignaturas para la opción de administración pública versan sobre una revisión general de políticas públicas, gerencia y gestión pública, y mínimamente finanzas.

En otra de sus facultades (FES Acatlán, UNAM), la licenciatura comparte un tronco común con disciplinas como la Sociología y las Relaciones Internacionales; casi al final hay opción para tres preespecialidades que comprenden el área de Política, Administración y Finanzas, y Administración Municipal.

El campo laboral contemplado para estos casos son el sector público, instituciones educativas, organizaciones privadas, políticas y sociales, desempeñándose como funcionario, asesor, consultor, analista político, investigador o docente; en ningún momento como responsable de la conducción de gobierno.

A nivel posgrado, la UNAM ofrece una maestría en Gobierno y Asuntos Públicos y un Doctorado en Administración Pública. La maestría tiene un enfoque interdisciplinario y flexible, pese a que hay algunas materias obligatorias para los maestrantes, la mayoría se cursa de acuerdo al proyecto de investigación que estén desarrollando. Las áreas de conocimiento son: a) políticas públicas; b) administración y gestión de lo público, y c) Estado, instituciones y procesos políticos.

El Doctorado está básicamente dirigido a la investigación y durante los 4 años los doctorantes deben analizar teórica y metodológicamente un tema.

b) Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE)

A partir del 2012 el CIDE imparte la licenciatura en Gobierno y Finanzas Públicas, en la sede CIDE Región Centro en la ciudad de Aguascalientes. Está dirigida, especialmente, hacia funcionarios públicos y se enfoca en el estudio de las políticas públicas para el desarrollo regional, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la rendición de cuentas.

La duración de esta licenciatura es de ocho semestres, durante los cuales se estudian 38 materias, entre las que destacan micro y macroeconomía; métodos cuantitativos; finanzas públicas y corporativas; desarrollo regional, municipal y económico; evaluación de proyectos; gestión pública, estatal y municipal, entre otras.

A nivel posgrado, esta institución ofrece una maestría en Administración y Políticas Públicas. Cada año el CIDE convoca a un concurso de selección y dado que este proceso de selección es riguroso, son pocos los espacios que se ofrecen. Su duración es de cuatro semestres y, como su nombre lo dice, estará enfocada al estudio de las políticas públicas pero desde una perspectiva económica.

Algunas de las materias que se imparten en los primeros dos semestres son microeconomía, econometría, economía pública, finanzas públicas y políticas públicas. En los dos últimos semestres se cursan seminarios de investigación combinados con algunas materias optativas.

El CIDE también ofrece un doctorado en Políticas Públicas con una duración de ocho semestres. En los primeros dos semestres se cursan materias como economía, matemáticas, microeconomía, Administración Pública, estadística y econometría, análisis organizacional y sólo una materia relacionada a gobiernos e instituciones públicas. A partir del tercer semestre y hasta el final, los seminarios y proyectos de investigación son los que tienen más carga, aunque también se cursan materias optativas.

El enfoque que el CIDE ofrece en estudios sobre Administración Pública es prácticamente económico. Tanto a nivel licenciatura, maestría y doctorado es clara la línea bajo la cual su oferta educativa se desarrolla.

c) Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP)

El INAP se fundó en febrero de 1955 y es una asociación civil que ha cubierto la función de capacitación de servidores públicos del gobierno federal mexicano. La mayoría de las entidades federativas han implementado institutos estatales. La oferta educativa del INAP es una de las más amplias en el país ya que ofrece un espectro completo de opciones que van desde los cursos, talleres, diplomados, hasta licenciatura, maestría y doctorado, en formatos presenciales como en línea.

La aproximación es desde la Ciencia de la Administración Pública, pero considera todos los enfoques como políticas públicas, gobernanza y gestión pública.

El Doctorado en Administración Pública que se imparte en el INAP ofrece una visión amplia y detallada de conocimientos público-administrativos y coadyuva en la formación de profesionales con una alta capacidad de análisis de los asuntos públicos para que puedan orientar su ejercicio profesional en la práctica de la Administración Pública, la investigación o la docencia.

El programa ofrece una serie de instrumentos teóricos, metodológicos y técnicos que en el corto plazo permitirán al doctorante desempeñarse con mayor eficiencia y eficacia en la investigación, diseño, dirección, ejecución, y evaluación de los planes, programas, proyectos, y actividades y procesos de modernización en la Administración Pública Mexicana.

El Doctorado en Administración Pública está orientado a la adopción de un nuevo modelo de dirección en las instituciones públicas que eleve sustancialmente su eficacia y efectividad.

d) *Harvard Kennedy School for Government*

La universidad de Harvard es una de las instituciones con mayor prestigio a nivel internacional. En todos los *rankings* aparece en los primeros lugares, refrendando con ello su liderazgo en materia docente, de investigación y vinculación. En ella se han formado algunos de los presidentes que han conducido el rumbo de muchos países.

Esta universidad ofrece una maestría en Administración Pública con una duración de dos años. Los estudiantes, en coordinación con sus asesores, diseñan un plan de estudios integrado por 16 cursos que estarán distribuidos en tres áreas fundamentales: análisis, gestión y liderazgo.

En el área de gestión y liderazgo algunas alternativas de cursos son: herramientas financieras para gerentes públicos; finanzas públicas estatales y locales, presupuesto y gestión financiera, espíritu emprendedor e innovación en los sectores privados y sociales, introducción al análisis de la negociación, convertirse en líder, ejercer el liderazgo: la política de cambio, manejo estratégico para objetivos públicos, etc.

Algunas opciones de cursos para el área de métodos cuantitativos son: mercados y fallas de mercados, teoría y política macroeconómica, finanzas, gestión de riesgo avanzado, análisis cuantitativo y métodos empíricos, análisis económico de la política pública, teoría de juegos y decisiones estratégicas, entre otras.

En el área de Democracia, Política e Instituciones donde destacan algunas opciones de cursos como: gobernabilidad democrática, teoría democrática, derechos humanos y política internacional, ética en la vida pública, religión y política: definición de los actores y debatir los problemas, Presidentes, la política y el crecimiento económico: Desde la Segunda Guerra Mundial hasta Obama, etc.

Los estudiantes del Doctorado en Gobierno y Economía Política pueden especializarse en el área de Economía o de la Ciencia Política. Para el área económica se ofrecen cursos, como: teoría micro y macroeconómica, econometría, gobierno, economía y talleres de investigación. En el área de la Ciencia Política destacan cursos como: teoría micro y macroeconómica, econometría, teoría política o economía política, ciencia política, economía y gobierno.

e) *École nationale d'Administration (ÉNA)*

La Escuela Nacional de Administración (ÉNA) se creó en 1945 por el Gobierno provisional de la República Francesa bajo el mandato de Charles de Gaulle. Su formación estuvo vinculada a la reforma administrativa francesa. Es una de las escuelas de administración más prestigiadas del mundo. Cuenta con alrededor de 380 estudiantes que reciben un salario en calidad de funcionarios. Tras la graduación, se ofrece al estudiante un empleo en la administración. El estudiante que haya obtenido el mejor resultado tiene la posibilidad de escoger entre las vacantes disponibles. Las personas que terminan su formación reciben, popularmente en Francia, el nombre de énarques.

La mayoría de los políticos y altos funcionarios franceses son graduados de la ÉNA (entre éstos se encuentran Valéry Giscard d'Estaing, Édouard Balladur, Michel Rocard, Jacques Chirac y Lionel Jospin).

Está enfocada en el reclutamiento y capacitación de los altos funcionarios del gobierno francés. La oferta considera licenciatura y maestría, así como

cursos de educación continua y cursos a la medida con un enfoque práctico y de liderazgo.

Destaca en su oferta la Master Européen de Gouvernance et d'Administration (MEGA) está diseñada para entrenar en los métodos de gobierno moderno en el contexto de la cooperación europea e internacional. Contribuye a la creación de una red europea de jóvenes profesionales motivados y bien entrenados en el tema.

Con motivo del 40 aniversario del Tratado del Elíseo, en el año 2003, la canciller alemana y el presidente de la república francesa han pedido a sus gobiernos poner en marcha un nuevo programa conjunto de formación en administración pública. La Maestría en Gobernanza Europea y Gestión (MEGA), programa franco-alemán de formación continua de los funcionarios, fue creada en 2005.

Con el fin de responder mejor a las necesidades de los jóvenes ejecutivos del servicio público y las de sus empleadores, la MEGA se organiza alternativamente con profesionales de la actividad, en una perspectiva europea.

Como se observa, en Europa la enseñanza de la Administración Pública se enfoca en disciplinas tradicionales como los son los marcos legales e institucionales o las ciencias políticas y económicas, pero también incorpora nuevas competencias. En el caso de la Escuela Nacional de Administración francesa se han incorporado materias como: razonamiento y redacción jurídica; razonamiento y decisión económica; análisis y gestión financiera y presupuestaria; funciones y modos de actuación del poder político a nivel central y al local; diálogo social; saber comunicar; saber negociar, principalmente.[189]

También destaca el caso de la universidad de Oxford que, junto con la de Cambridge, son la principal fuente de personal para el servicio civil británico, el cual educa en áreas como capacidad de rendimiento; capacidad intelectual y competencias interpersonales.

Por su parte, el Instituto Finlandés para la Administración Pública considera que los valores principales a conseguir son trabajar en equipo, sensibilidad,

[189] Juan Carlos González, y Maruja Gutiérrez, *Formación Innovadora. Nuevos modelos para la formación en la Administración Pública*, España, INAP, 2013, p. 45.

actitud positiva, y fiabilidad, mientras que las áreas principales de formación son estructuras administrativas, desarrollo de capacidades, reforma de la Administración Pública, gestión estratégica, desarrollo de capacidades de gestión y gestión por resultados.[190]

2.9.1.3. Enfoques derivados de los planes de estudios

Después de analizar los diversos planes de estudio sobre Administración Pública o áreas afines a esta disciplina, es posible afirmar que los planes se concentran en cuatro vertientes:

a) La política, que se centra en el estudio del ejercicio del poder en la democracia, la participación social y la relación entre los grupos;
b) La profesionalizante, que busca generar herramientas y cuadros para la práctica administrativa;
c) Las políticas públicas que se enfoca en la formación de agendas de gobierno, y
d) La vertiente económica prioriza el papel de la administración y el mercado.

2.10. El estudio y enseñanza de la Administración Pública en México

En México existe una amplia oferta educativa en Administración Pública y temas afines, ésta se puede resumir en el siguiente cuadro:

PRINCIPALES UNIVERSIDADES QUE IMPARTEN ESTUDIOS SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Institución	Licenciatura / Posgrado/ Especialidad	Enfoque
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública.	Políticas Públicas, Gestión y Gerencia Pública.
	Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.	Políticas Públicas; Administración y Gestión de lo Público.
	Doctorado en Administración Pública.	Investigación.

[190] *Ídem.*

PRINCIPALES UNIVERSIDADES QUE IMPARTEN ESTUDIOS SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Institución	Licenciatura / Posgrado/ Especialidad	Enfoque
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE)	Licenciatura en Gobierno y Finanzas Públicas.	Gestión pública con especial dominio de las finanzas estatales y municipales.
	Maestría en Administración y Políticas Públicas.	Económico.
	Doctorado en Políticas Públicas.	Económico.
Colegio de México (COLMEX)	Licenciatura en Política y Administración Pública.	Político.
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)	Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.	Políticas Públicas.
	Maestría en Políticas Públicas Comparadas.	Políticas Públicas.
Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-Xochimilco)	Licenciatura en Política y Gestión Social.	Gestión Pública.
	Maestría en Políticas Públicas.	Políticas Públicas.
	Maestría en Estudios Organizacionales.	Diseño de las Organizaciones.
Universidad Iberoamericana	Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública.	Político-Económico.
	Maestría en Políticas Públicas.	Económico.
Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMEX)	Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública.	Gestión Pública.
	Maestría en Administración Pública y Gobierno.	Gestión Pública.
	Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.	Económico-Gestión Pública.
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)	Licenciatura en Administración Pública.	Profesionalizante.
	Maestría en Administración Pública.	Profesionalizante.
	Doctorado en Administración Pública.	Investigación.

PRINCIPALES UNIVERSIDADES QUE IMPARTEN ESTUDIOS SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Institución	Licenciatura / Posgrado/ Especialidad	Enfoque
Instituto Tecnológico Autónomo de Estudios Superiores de Monterrey	Maestría en Administración Pública y Política Pública.	Políticas Públicas.
	Especialidad en Administración Pública y Política Pública.	Políticas Públicas.
	Doctorado en Política Pública.	Investigación.
	Maestría en Gestión Pública Aplicada.	Gestión Pública.

Fuente: Elaboración propia a partir de los portales virtuales oficiales de las universidades. (Ver anexos)

Para analizar el estudio y enseñanza de la Administración Pública en México se tomaron en cuenta 61 programas de posgrado en administración pública y de enfoques afines de todo el país, tanto de instituciones que forman parte del padrón del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), como de otras que no forman parte del mismo programa y que han publicado en internet sus planes de estudio.

MÉXICO: INSTITUCIONES CON PROGRAMAS DE MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Grado	Programa	Institución	Entidad	Enfoque
Maestría	Administración Pública y Gobierno	Universidad Autónoma del Estado de México	Estado de México	Administración Pública
Maestría	Administración Pública y Política Pública	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Nuevo León	Administración Pública
Maestría	Administración Pública y Política Pública	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Distrito Federal	Administración Pública
Maestría	Administración Pública	Universidad Autónoma de Baja California	Baja California	Administración Pública
Maestría	Administración y Políticas Públicas	Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.	Distrito Federal	Administración Pública

Grado	Programa	Institución	Entidad	Enfoque
Maestría	Administración Pública	Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.	Distrito Federal	Administración Pública
Maestría	Administración Pública	Instituto de Administración Pública de Puebla	Puebla	Administración Pública
Maestría	Administración Pública	Universidad Anáhuac	Estado de México	Administración Pública
Maestría	Administración Pública	Instituto Sonorense de Administración Pública, A.C.	Sonora	Administración Pública
Maestría	Administración Pública	Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública	Distrito Federal	Administración Pública
Maestría	Administración y Políticas Públicas	Instituto de Administración Pública de Chiapas	Chiapas	Administración Pública
Maestría	Administración Pública y Gobierno	Universidad Autónoma del Estado de México	Estado de México	Administración Pública
Maestría	Ciencia Política	El Colegio de México, A. C.	Distrito Federal	Ciencia Política
Maestría	Ciencia Política	Universidad Autónoma de Zacatecas	Zacatecas	Ciencia Política
Maestría	Ciencias Políticas	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	Puebla	Ciencia Política
Maestría	Ciencias Políticas	Universidad Autónoma de Nuevo León	Nuevo León	Ciencia Política
Maestría	Estudios Políticos y Sociales	Universidad Nacional Autónoma de México	Distrito Federal	Ciencia Política
Maestría	Comunicación y Política	Universidad Autónoma Metropolitana	Distrito Federal	Otros
Maestría	Derecho con opciones en Humanidades, Ciencia Política, Derecho Administrativo y Derecho Procesal Constitucional	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	Michoacán	Otros
Maestría	Economía del Sector Público	Universidad de Quintana Roo	Quintana Roo	Otros
Maestría	Economía y Política Pública	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Distrito Federal	Otros

Grado	Programa	Institución	Entidad	Enfoque
Maestría	Gestión Pública Aplicada	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Nuevo León	Otros
Maestría	Gobierno y Asuntos Públicos	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede México)	Distrito Federal	Otros
Maestría	Gobierno y Asuntos Públicos	Universidad Nacional Autónoma de México	Distrito Federal	Otros
Maestría	Gobierno y Gestión Local	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	Hidalgo	Otros
Maestría	Opinión Pública y Marketing Político	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	Puebla	Otros
Maestría	Sociología Política	Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora"	Distrito Federal	Otros
Maestría	Acción Pública y Desarrollo Social	El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	Baja California	Política Pública
Maestría	Asuntos Políticos y Políticas Públicas	El Colegio de San Luis, A.C.	San Luis Potosí	Política Pública
Maestría	Ciencias Sociales para el Diseño de Políticas Públicas	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	Chihuahua	Política Pública
Maestría	Gerencia y Políticas Públicas	Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.	Distrito Federal	Política Pública
Maestría	Interinstitucional en Políticas Públicas	Universidad de Guadalajara	Jalisco	Política Pública
Maestría	Planeación y Políticas Metropolitanas	Universidad Autónoma Metropolitana	Distrito Federal	Política Pública
Maestría	Política y Gestión del Cambio Tecnológico	Instituto Politécnico Nacional	Distrito Federal	Política Pública
Maestría	Políticas Públicas Comparadas	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede México)	Distrito Federal	Política Pública
Maestría	Políticas Públicas y Género	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede México)	Distrito Federal	Política Pública

Grado	Programa	Institución	Entidad	Enfoque
Maestría	Políticas Públicas	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	Michoacán	Política Pública
Maestría	Políticas Públicas	Universidad Autónoma Metropolitana	Distrito Federal	Política Pública
Maestría	Gobierno y Políticas Públicas	Universidad Panamericana	Distrito Federal	Política Pública
Maestría	Política y Gestión Pública	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente	Jalisco	Política Pública

Fuente: Elaboración propia a partir de CONACYT, Padrón del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), Sistema de Consultas, México, 2014; y enlaces oficiales de cada institución.

INSTITUCIONES CON PROGRAMAS DE DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y RELACIONADAS EN MÉXICO

Grado	Programa	Institución	Entidad	Enfoque
Doctorado	Administración Pública	Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.	Distrito Federal	Administración Pública
Doctorado	Administración Pública	Instituto de Administración Pública de Puebla	Puebla	Administración Pública
Doctorado	Administración Pública	Universidad Anáhuac	Estado de México	Administración Pública
Doctorado	Administración Pública	Instituto Sonorense de Administración Pública, A.C.	Sonora	Administración Pública
Doctorado	Administración Pública	Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública	Distrito Federal	Administración Pública
Doctorado	Administración Pública	Instituto de Administración Pública de Chiapas	Chiapas	Administración Pública
Doctorado	Administración Pública	Universidad Autónoma de Tamaulipas	Tamaulipas	Administración Pública
Doctorado	Ciencia Política	Universidad Autónoma de Zacatecas	Zacatecas	Ciencia Política
Doctorado	Ciencias Políticas y Sociales	Universidad Nacional Autónoma de México	Distrito Federal	Ciencia Política

Grado	Programa	Institución	Entidad	Enfoque
Doctorado	Ciencias Sociales y Políticas	Universidad Iberoamericana, A.C.	Distrito Federal	Ciencia Política
Doctorado	Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Sociología o Ciencia Política	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede México)	Distrito Federal	Ciencia Política
Doctorado	Ciencia Política y Administración Pública	El Colegio de Veracruz	Veracruz	Ciencia Política
Doctorado	Filosofía con Orientación en Ciencias Políticas	Universidad Autónoma de Nuevo León	Nuevo León	Otros
Doctorado	Filosofía con Orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social	Universidad Autónoma de Nuevo León	Nuevo León	Otros
Doctorado	Gestión Estratégica y Políticas de Desarrollo	Universidad Anáhuac	Estado de México	Otros
Doctorado	Gobernabilidad y Gestión Pública	Universidad de Baja California	Baja California	Otros
Doctorado	Gobierno y Administración Pública	Escuela Libre de Ciencias Políticas y Administración Pública de Oriente	Virtual	Otros
Doctorado	Ciencias de Gobierno y Políticas	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	Puebla	Política Pública
Doctorado	Políticas Públicas	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	Michoacán	Política Pública
Doctorado	Política Pública	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Distrito Federal y Nuevo León	Política Pública
Doctorado	Políticas Públicas	Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.	Distrito Federal	Política Pública

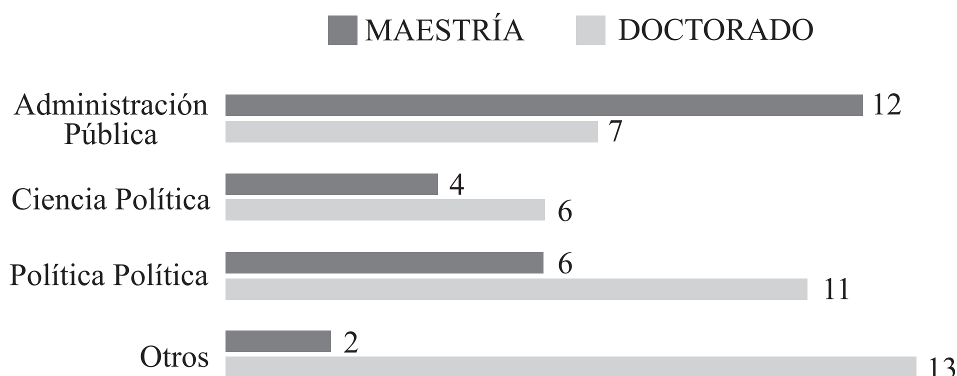
Fuente: Elaboración propia.

Para un mejor entendimiento, se presenta un cuadro que destaca las principales universidades que imparten estudios sobre Administración Pública y el enfoque en el que sus planes de estudio se inscriben.

PROGRAMAS DE POSTGRADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ENFOQUE	MAESTRÍA	DOCTORADO
Administración Pública	12	7
Ciencia Política	4	6
Política Pública	6	11
Otros	2	13

NÚMERO DE PROGRAMAS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia a partir de CONACYT, Padrón del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), Sistema de Consultas, México, 2014; y enlaces oficiales de cada institución.

Como se observa hay una presencia creciente del enfoque de las políticas públicas y otras denominaciones mixtas frente al de la Administración Pública. La complejidad y la incertidumbre obligan a cambiar la forma en la que se estudian y enseñan las diferentes disciplinas; se discuten y aplican nuevas formas de enseñanza destinadas al desarrollo de las competencias profesionales. En el caso de la Ciencia de la Administración Pública, debemos de pensar, enseñar e investigar para la vida, no para el aula.

2.11. Investigación en Administración Pública

En este escenario de un entorno complejo y de distancia con la práctica administrativa la pregunta obligada es qué está investigando la Ciencia de la Administración Pública en México. La experiencia en el estudio del doctorado y el análisis de las tesis de doctorado de diversas instituciones nos muestran

que una serie de esfuerzos aislados, en muchos casos más vinculados a documentar una experiencia profesional que a generar un conocimiento.

Esta aseveración tiene un referente en los estudios de White Adams y Forester que descubrieron que los programas de doctorado en administración pública en los Estados Unidos no sirven realmente para impulsar el conocimiento y la teoría en este campo. Su estudio abarcaba siete generaciones y consistía en revisar si los egresados habían realizado alguna publicación en las 26 revistas de administración pública entre 1989 y 1993 que pudiera fortalecer el conocimiento y la teoría en el campo.

La investigación reveló, entre otras cosas, que los programas de doctorado no producen investigadores ni docentes para el campo, obligando a las facultades a buscar profesores provenientes de otras disciplinas como las Ciencias Políticas. Por otro lado, Perry y Kraemer afirman que la investigación no incrementa el conocimiento, tiene escaso apoyo y no es muy apreciada por los profesionales, mientras que Rainey se refiere a "una amplia percepción de la insuficiencia de la investigación relevante"[191].

Al parecer el escenario en México no es muy diferente, se observan ya algunas consecuencias, por ejemplo el incremento del número de doctorados en Políticas Públicas o programas que buscan atender problemas públicos u orientados a la formación de servidores públicos como lo son Gobierno y Asuntos Públicos, entre otras aproximaciones.

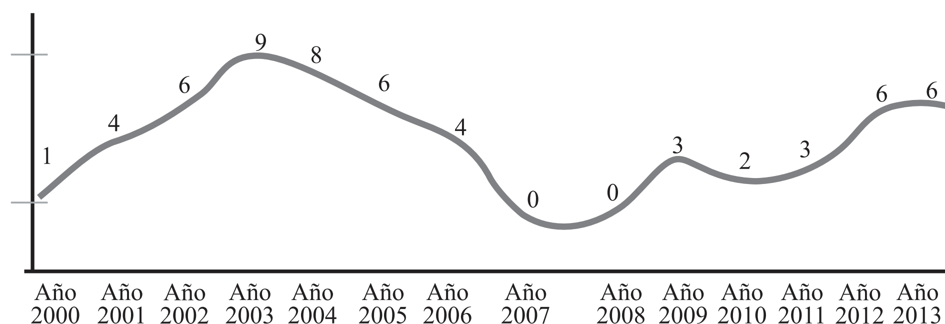
2.11.1. Las tesis doctorales como investigaciones

Una forma de entender el que hacer de la Ciencia de la Administración Pública en México y su orientación es analizar algunas de las tesis de doctorado, ya que muestran por un lado el interés de los estudiantes, pero también su perspectiva de la aplicación de la Ciencia.

Para abordar el tema se estudiaron tesis de maestría y doctorado en Administración Pública presentadas en el siglo XXI, conforme a los siguientes criterios:

[191] Sánchez González, *La Administración…, op. cit.,* 2001, p. 235.

Los datos que se exponen a continuación son resultado de una investigación empírica sobre temas que se han estudiado en Administración Pública durante los últimos catorce años tomando como referencia las 58 tesis de posgrado en AP registradas a partir del año 2000 a la actualidad, en tres instituciones la UNAM como mayor universidad pública del país, el INAP por ser la organización más cercana a la capacitación de los cuadros del Estado Mexicano y la Universidad Anáhuac como institución privada. Se incluyeron en este estudio, tesis que se desarrollaron únicamente en los programas de doctorado en Administración Pública. El objetivo es analizar las líneas de investigación que se están desarrollando en cada uno de los posgrados.



Fuente: Elaboración propia.

CUADRO DE TESIS DOCTORALES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL INAP, ANÁHUAC Y LA UNAM (2000-2013)

INSTITUCIÓN	AÑO	AUTOR	TÍTULO	EXPLICACIÓN	ANÁLISIS	ENFOQUE
UNAM	2000	Méndez Reyes, Luis Arturo	Desarrollo sustentable y estado global. Implicaciones para la administración pública: México como caso	Explica	*A posteriori*	Administración Pública
UNAM	2001	Victoria Jardón, Ana María	Desarrollo de una política pública para la atención de la salud indígena	Explica y resuelve	*A priori*	Políticas públicas
ANÁHUAC	2001	Díaz de León Mendiola, Francisco Rafael	Propuestas para una administración pública incluyente 2000-2006	Explica y resuelve	*A posteriori*	Administración Pública

INSTITUCIÓN	AÑO	AUTOR	TÍTULO	EXPLICACIÓN	ANÁLISIS	ENFOQUE
UNAM	2001	Ruiz Sánchez, Carlos Humberto	Las políticas de salud en el Estado Mexicano (1917-1997)	Explica	*A posteriori*	Políticas públicas
UNAM	2001	Galicia Ledesma, Estela	Análisis del origen y desarrollo del presidencialismo y la administración pública en México (1776-1872)	Explica y resuelve	*A posteriori*	Administración Pública
UNAM	2002	González Beltrones, Adria Velia	La viabilidad y conveniencia de la emisión de bonos para el financiamiento del desarrollo por los gobiernos estatales en México	Explica y resuelve	*A priori*	Nueva Gerencia Pública
UNAM	2002	Baca Rivera, Fernando	Evolución y tendencias del sistema federal en México: 1824-2000	Explica y resuelve	*A posteriori*	Administración Pública
UNAM	2002	Haidar Esperidiao, Julieta	El movimiento estudiantil del CU: análisis de las estrategias discursivas y de los mecanismos de explicitación	Explica y resuelve	*A posteriori*	Gobernanza
UNAM	2002	Rocha Lerdo de Tejada, Álvaro	El liderazgo en la administración pública mexicana. De la administración patrimonial a la administración institucional, un problema de estrategia	Explica y resuelve	*A posteriori*	Nueva Gerencia Pública
ANÁHUAC	2002	Korenfeld Federman, David	Sistema sancionador mexicano: teoría de la sanción administrativa	Explica y resuelve	*A priori*	Gobernanza
ANÁHUAC	2002	Meyer Murguía, María Esperanza Eunice	La capacitación en la administración pública mexicana: el camino hacia un servicio civil de profesión	Explica y resuelve	*A priori*	Administración Pública
UNAM	2003	Portillo Figueroa, Edgar Ulises	Hacia un organismo público para el tiempo libre en México	Explica y resuelve	*A priori*	Administración Pública
ANÁHUAC	2003	Fernández Mendoza, Carlota Amalia	Necesidad de una ley de desarrollo social	Explica y resuelve	*A priori*	Políticas públicas

INSTITUCIÓN	AÑO	AUTOR	TÍTULO	EXPLICACIÓN	ANÁLISIS	ENFOQUE
UNAM	2003	Díaz Flores, Manuel	Federalismo fiscal: una referencia al estado de Aguascalientes 1980-2000	Explica y resuelve	*A posteriori*	Administración Pública
UNAM	2003	Moctezuma Hernández, Patricia	El sistema de educación superior en el estado de Baja California en la perspectiva del federalismo	Explica	*A posteriori*	Administración Pública
ANÁHUAC	2003	Santinelli Ramos, Miguel Ángel	Los sistemas de administración ambiental en la gestión pública mundial	Explica	*A posteriori*	Administración Pública
UNAM	2003	Wiencke Gualtieri, Enrique	El fortalecimiento del municipio en Chiapas: modelo para alcanzar el ejercicio pleno del Municipio libre: el caso de Tapachula en el Soconusco	Explica y resuelve	*A posteriori*	Gobernanza
UNAM	2003	Reyes Barragán, Ladislao Adrián	La administración de justicia como control en México: el Consejo de Menores 1991-1998	Explica y resuelve	*A posteriori*	Administración Pública
UNAM	2003	Díaz Casillas, Francisco José	Las tendencias históricas del transporte público de pasajeros en la Ciudad de México, en la construcción de su porvenir: de la administración pública de los transportes en la Ciudad de México 1790-2000	Explica y resuelve	*A posteriori*	Administración Pública
ANÁHUAC	2003	Piñeiro Sierra, Gustavo Armando	La modernización de Petróleos Mexicanos	Explica y resuelve	*A priori*	Nueva Gerencia Pública
UNAM	2004	Garay Saravia, Roberto Antonio	Propuesta de un modelo de descentralización para el Estado Salvadoreño: retos y perspectivas en el presente siglo	Explica y resuelve	*A priori*	Nueva Gerencia Pública
UNAM	2004	Martínez Vilchis, José	Nueva gerencia pública: análisis comparativo de la administración estatal en México	Explica	*A posteriori*	Nueva Gerencia Pública

INSTITUCIÓN	AÑO	AUTOR	TÍTULO	EXPLICACIÓN	ANÁLISIS	ENFOQUE
UNAM	2004	Rivera Lugo, Fidel Roberto	Gerencia cataléctica	Explica	*A posteriori*	Administración Pública
ANÁHUAC	2004	Viades Trejo, Beatriz Blanca Esperanza	Remunicipalización del Distrito Federal: una solución de gobernabilidad y democracia	Explica	*A posteriori*	Gobernanza
UNAM	2004	Barrera Rivera, Mónica María del Rosario	El control y la evaluación gubernamental, elementos esenciales para la reforma del Estado mexicano.	Explica y resuelve	*A priori*	Administración Pública
UNAM	2004	Rodríguez Haro, Ismael	La política laboral en México en el periodo 1994-2000: un enfoque con base en la reforma del Estado y las políticas públicas	Explica y resuelve	*A posteriori*	Políticas públicas
UNAM	2004	Cardozo Brum, Myriam	La evaluación de políticas y programas sociales en México: 1998-2004	Explica y resuelve	*A posteriori*	Políticas públicas
UNAM	2004	Moreno Espinosa, Roberto	La administración pública en los procesos de integración económica y política en los albores del tercer milenio: un estudio del proceso formativo de la administración estatal, situación actual y perspectivas en el contexto de la globalización	Explica y resuelve	*A priori*	Administración Pública
UNAM	2005	Flores Hernández, Hugo Martín	La administración pública de la educación indígena en México, a través del modelo intercultural (1994-2004)	Explica y resuelve	*A posteriori*	Administración Pública
UNAM	2005	Rives Sánchez, Roberto	México frente al imperio: elementos de geopolítica para el análisis del Estado y la administración en México	Explica y resuelve	*A posteriori*	Administración Pública

INSTITUCIÓN	AÑO	AUTOR	TÍTULO	EXPLICACIÓN	ANÁLISIS	ENFOQUE
UNAM	2005	Jeannetti Dávila, Elena	Retos y riesgos de la seguridad nacional de México, en el siglo XXI, un estudio comparativo	Explica y resuelve	*A priori*	Administración Pública
UNAM	2005	Cruz Cervantes, Fermín Ali	Estado y administración pública en el campo mexicano: las modificaciones al art. 27 constitucional y el PROCEDE: el caso del estado de Morelos	Explica y resuelve	*A posteriori*	Gobernanza
ANÁHUAC	2005	Gómez García, Eduardo Enrique	La planeación estratégica una herramienta indispensable para el desarrollo de la administración pública: su aplicación, en la Procuraduría General de la República	Explica y resuelve	*A posteriori*	Administración Pública
UNAM	2005	Carrillo Landeros, Ramiro	Fundamentos éticos y epistemológicos de la ciencia política y la administración pública	Explica y resuelve	*A posteriori*	Administración Pública
ANÁHUAC	2006	Beltrán Silva, Rogelio	La capacitación y certificación de capacidades en el servicio profesional de carrera en México	Explica	*A posteriori*	Administración Pública
ANÁHUAC	2006	Rosales Ávalos, Eliseo	De la gerencia pública a la gobernanza: una evaluación a la administración pública de Vicente Fox Quesada	Explica	*A posteriori*	Gobernanza
ANÁHUAC	2006	Villareal Tijerina, Jesús Everardo	Transparencia y combate a la corrupción en la administración pública federal de México: análisis y perspectivas	Explica y resuelve	*A priori*	Administración Pública
ANÁHUAC	2006	López Sosa, Eduardo	La administración pública en el constitucionalismo mexicano	Explica	*A priori*	Administración Pública
INAP	2009	Mendoza Brik, Joaquín	Los cambios de la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal	Explica	*A posteriori*	Administración Pública

INSTITUCIÓN	AÑO	AUTOR	TÍTULO	EXPLICACIÓN	ANÁLISIS	ENFOQUE
ANÁHUAC	2009	Carrillo Corleto, Hugo Roberto	La Convención Interamericana en la Administración Pública de México y El Salvador	Explica	*A posteriori*	Administración Pública
INAP	2009	Ruz Varas, Norma Teresa del Carmen	La capacidad del Estado para administrar el territorio en el siglo XXI: su ordenamiento como sistema dinámico y complejo	Explica y resuelve	*A priori*	Administración Pública
ANÁHUAC	2010	Reyes Trujillo, Lorenzo Javier	La importancia de la planeación y el desarrollo organizacional	Explica	*A posteriori*	Administración Pública
ANÁHUAC	2010	Ortega Ríos, José	La presentación de servicios públicos municipales en México, evolución, perspectivas y propuesta: de la concesión a la implementación de proyectos públicos privados	Explica y resuelve	*A priori*	Nueva Gerencia Pública
ANÁHUAC	2011	Juárez Davis, Óscar	El cambio Institucional propuesto por Douglas North como factor determinante del manejo eficiente del presupuesto público en México	Explica	*A posteriori*	Nueva Gerencia Pública
ANÁHUAC	2011	Villanueva Lomelí, David	Antecedentes, propuesta y modelo de calidad total, para mejorar la nueva gestión pública del gobierno federal de México	Explica y resuelve	*A priori*	Nueva Gerencia Pública
INAP	2011	Aguilera Hintelholher, Rina Marissa	La importancia de lo público en los fundamentos científicos y metodológicos de la Administración Pública Moderna	Explica y resuelve	*A posteriori*	Administración Pública
INAP	2012	Uriarte Zazueta, Alger	El cambio institucional en la Administración Pública en México y en Sinaloa	Explica	*A posteriori*	Administración Pública

INSTITUCIÓN	AÑO	AUTOR	TÍTULO	EXPLICACIÓN	ANÁLISIS	ENFOQUE
UNAM	2012	Orihuela Jurado, Isela Esmeralda	El contexto de las relaciones de cooperación entre gobiernos municipales y actores económicos para el desarrollo local en México	Explica	*A posteriori*	Gobernanza
UNAM	2012	Zepeda García, Evangelina	Políticas públicas para la Educación Superior en México y Brasil en el marco de las sociedades del conocimiento	Explica	*A posteriori*	Políticas Públicas
ANÁHUAC	2012	Arriola García, Juan José	Variación del costo y tiempo de ejecución de las obras públicas en México: proyecto hidroeléctrico El Cajón	Explica y resuelve	*A posteriori*	Administración Pública
ANÁHUAC	2012	Ramírez Beltrán, Rafael Tonatiuh	La educación ambiental en la administración pública en México: implicaciones contextuales, teóricas, jurídicas y de instrumentación en la política ambiental del cambio climático	Explica	*A posteriori*	Administración Pública
ANÁHUAC	2012	Cardona Hernández, Napoleón	Modelo de rendición de cuentas para la transparencia de los sindicatos frente a los trabajadores de la administración pública federal	Explica	*A posteriori*	Gobernanza
ANÁHUAC	2013	Parrilla Puente, Ana Rosa	La memoria organizacional como un activo intangible que agrega valor a la Administración Pública	Explica y resuelve	*A priori*	Administración Pública
ANÁHUAC	2013	Salinas Castañón, Antonio	La indispensable autonomía de gestión y resolución de las contralorías: propuesta de reforma para la contraloría del Poder Judicial de la Federación	Explica y resuelve	*A posteriori*	Administración Pública

INSTITUCIÓN	AÑO	AUTOR	TÍTULO	EXPLICACIÓN	ANÁLISIS	ENFOQUE
INAP	2013	Mohedano Cabrera, Alfonso	El contexto político del presupuesto en México y su impacto en la Administración Pública de 1997 a 2010	Explica y resuelve	*A posteriori*	Administración Pública
INAP	2013	Anaya Huertas, Alejandro Domingo	Gobernabilidad y gobernanza en México. Una propuesta para la toma de decisiones	Explica y resuelve	*A priori*	Gobernanza
INAP	2013	Alejandro Quiroz, María de Jesús	Fortalecimiento de la responsabilidad del ciudadano ante las instancias electorales. El desempeño de los consejeros locales y distritales en la construcción de la gobernabilidad participativa	Explica y resuelve	*A priori*	Gobernanza
UNAM	2013	Montero Olivares, Sergio	Sociedad mundial 2050: una visión prospectiva para su gestión: una vía para crear un mejor mañana	Explica	*A priori*	Gobernanza

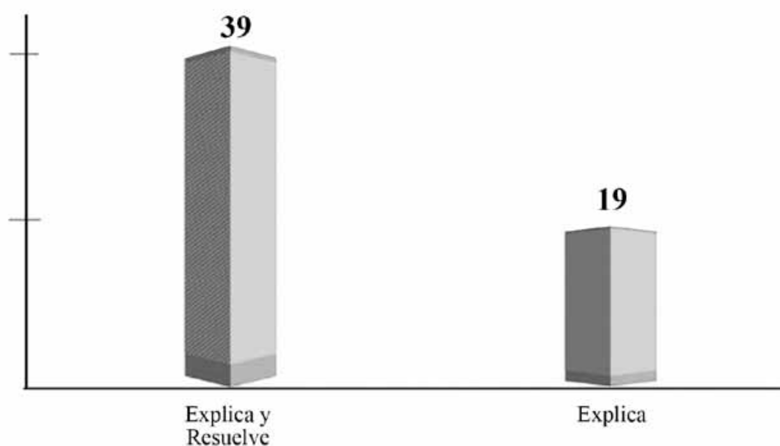
Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos digitales en cada una de las instituciones referenciales, hasta febrero de 2014. UNAM, TESIUNAM- Tesis del Sistema Bibliotecario de la UNAM, México, 2014: <http://tesis.unam.mx/F> (15-II-2014); Universidad Anáhuac, Base Tesis, México, 2014 <http://catalogo.anahuac.mx/F/LVUSX1CNQNAQR6IKAYNT4PNUUIT8K598QQJKA19JJVMJ9FCTAC-42656?func=find-b-0&local_base=TESIS> (15-II-2014); INAP, Sistema de Posgrado, Conmutador: 5081-2600 (14-II-2014)

A partir de estos datos podemos observar varios elementos interesantes sobre la orientación de las investigaciones en tres rubros en particular: su naturaleza (explicativa o resolutiva), el carácter de la investigación (*a priori* o *a posteriori*) y el enfoque predominante que utiliza.

Como es obvio, las características no son absolutas, todos tienen algún componente de las otras categorías, pero para efecto de análisis se etiquetó sobre la base de la característica dominante.

Siguiendo la lógica del Cuadro de Pasteur, se analizó si las tesis tenían una explicación de los hechos. En todos los casos se cubrió este aspecto, pero es de destacar que en la mayoría se planteó una propuesta específica, lo que refrenda el carácter instrumental y práctico de la Ciencia de la Administración.

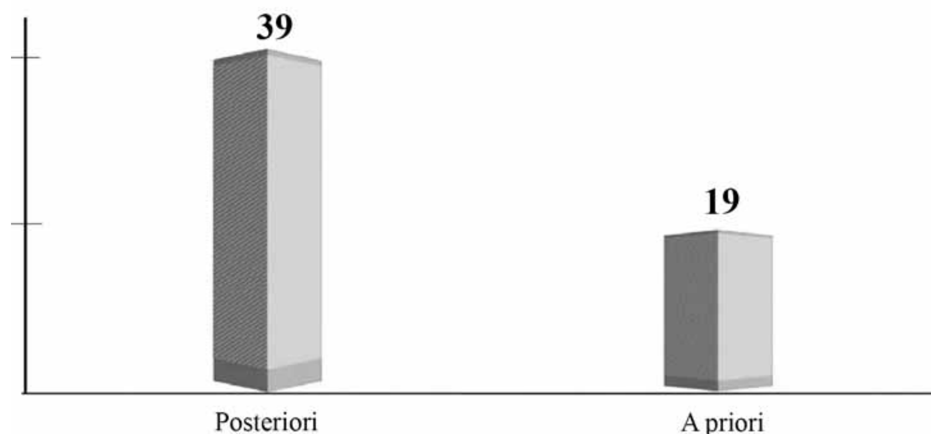
CARÁCTER INSTRUMENTAL Y PRÁCTICO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos digitales en cada una de las instituciones referenciales.

En cuanto al carácter de la investigación, observamos que la Ciencia de la Administración mira mucho hacia el pasado, pues 39 de las tesis se basaron en el análisis histórico, sin ejercicios de prospectiva o únicamente se centraron en hechos ya consumados.

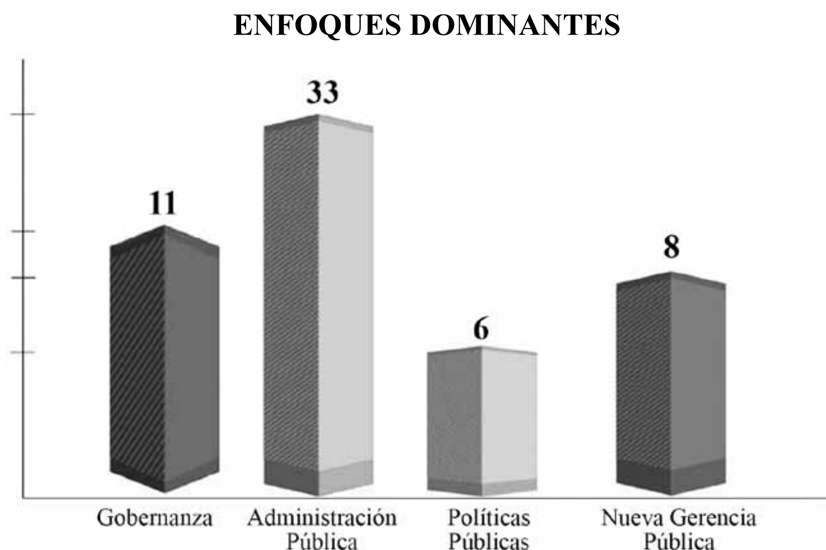
TIPO DE ANÁLISIS DE LAS TESIS



Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos digitales en cada una de las instituciones referenciales

Por lo que respecta a los enfoques, el enfoque dominante sigue siendo la Administración Pública. Con una presencia equilibrada de los otros enfoques dominantes.

ENFOQUES DOMINANTES



Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos digitales en cada una de las instituciones referenciales

Con base en la investigación de las tesis de doctorado podemos sintetizar que tiene un elemento importante de propuesta, que se puede clasificar por los enfoques dominantes pero tiene un carácter básicamente *a posteriori*.

2.12. Consultoría en Administración Pública

Un elemento importante para entender el papel de la Ciencia de la Administración es el mercado de la consultoría. De acuerdo con los datos registrados en *CompraNet* que es el sistema electrónico de información pública gubernamental que contiene las compras y contrataciones realizadas por el Gobierno Federal, durante el 2013 se desarrollaron 838 contratos de consultoría etiquetada en el sistema como Administración Pública, con un monto de 404 millones de pesos, de los cuales el 21% fue asignado al Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey con 136 contratos; el 19% fue destinado a estudios ambientales, mientras que un porcentaje importante pero no cuantificado se canalizó a capacitación de servidores públicos.

SERVICIOS DE CONSULTORÍA CONTRATADOS POR LA FUNCIÓN PÚBLICA (PORTAL FEDERAL COMPRANET, INFORMACIÓN ACTUALIZADA HASTA ENERO DE 2014)

NOMBRE	SERVICIOS (DESCRIPCIÓN CUCOP)	GIRO O RAZÓN SOCIAL	NO. DE CONTRATOS	MONTOS DE CONTRATOS (MD$)
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Asesorías para la operación de programas	Institución Académica	136	85,270,529
	Servicios legales			
	Servicios de consultoría			
	Servicios de informática			
	Servicios de capacitación a servidores públicos			
	Servicios integrales			
	Proyectos para la prestación de servicios			
Sistemas de Información Geográfica, S.A. de C.V.	Servicios de informática	Planeación, ejecución y capacitación en proyectos y sistemas de información geográfica y catastral	102	60,764,070
	Servicios de capacitación a servidores públicos			
	Servicios relacionados con traducciones			
	Libros			
	Acceso a la biblioteca de imágenes			
	Actualización de software			
Price Waterhouse Coopers, S.C.	Servicios de acceso de Internet, redes y procesamiento de información	Prestación de servicios profesionales en los ramos de contaduría, auditoría y administración; asesoría financiera, fiscal, en administración y sistemas operacionales, tales como seguridad, control y gestión de tecnología, soluciones de ingresos y costos, administración del cambio y gestión de proyectos y riesgos operacionales, mejora de procesos	42	55,429,305
	Servicios legales			
	Servicios de contabilidad			
	Consultorías para programas o proyectos financiados por organismos internacionales			
	Servicios de consultoría			
	Servicios estadísticos y geográficos			
	Estudios e investigaciones			
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.	Asesorías para la operación de programas	Promover el intercambio de la información y el estudio de los problemas administrativos en México, así como el desarrollo de la teoría y la práctica	29	43,811,837
	Servicios integrales nacionales para servidores públicos en el desempeño de comisiones y funciones oficiales			

SERVICIOS DE CONSULTORÍA CONTRATADOS POR LA FUNCIÓN PÚBLICA
(PORTAL FEDERAL COMPRANET, INFORMACIÓN ACTUALIZADA HASTA ENERO DE 2014)

Ingeniería Ambiental y Urbana, S.A. de C.V.	Mantenimiento y conservación de maquinaria y equipo	Consultoría y construcción de obra civil, ambiental y electromecánica	38	39,969,374
	Estudios de pre inversión y/o preparación del proyecto para el abastecimiento de agua			
Universidad Nacional Autónoma de México	Subcontratación de servicios con terceros y consultoría general	La enseñanza, la investigación y la difusión de la cultura, así como actividades afines a esos propósitos	35	30,704,210
Ecotono Estudios Ambientales, S.A. de C.V.	Estudio de impacto ambiental para obra pública	Asesoría y elaboración de estudios de impacto ambiental, técnicos justificativos, programas de conservación ambiental	26	24,878,494
	Estudios técnicos relacionados con obra pública			
Instituto Tecnológico Autónomo de México	Patentes, regalías y otros	Educación Superior e Investigación	50	17,840,648
	Consultorías para programas o proyectos financiados por organismos internacionales			
	Servicios para capacitación a servidores públicos			
	Estudios e investigaciones			
Asesoría y Servicios Analíticos, S.A. de C.V.	Estudio ecológico y de impacto ambiental	Estudios y proyectos de impacto ambiental, análisis de aguas, emisiones a la atmósfera	29	12,819,770
	Contratación de otros servicios			
Universidad Iberoamericana, A.C.	Servicios de capacitación a servidores públicos	Investigación docencia, difusión cultural y prestación de servicios académicos	27	5,694,123
Capacitación de Desarrollo Integral ALVE, S.C.	La prestación en servicios de asesoramiento en recursos humanos, planeación estratégica, políticas públicas, administración pública, mercadotecnia y organizacional	Servicios	48	5,205,271
Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, A.C.	Servicios de auditoría	Elaboración de técnicas, capacitación, verificación de productos y servicios	66	5,160,952
	Consultorías para programas o proyectos financiados por organismos internacionales			
	Servicios de consultoría			
	Servicios relacionados con certificación de procesos			
	Servicios para capacitación a servidores públicos			
	Estudios e investigaciones			
	Impresión y elaboración de publicaciones oficiales y de información en general para difusión			

SERVICIOS DE CONSULTORÍA CONTRATADOS POR LA FUNCIÓN PÚBLICA (PORTAL FEDERAL COMPRANET, INFORMACIÓN ACTUALIZADA HASTA ENERO DE 2014)

Talent Management USA-México, S.C.	Servicios para capacitación a servidores públicos Estudios e investigaciones Servicios integrales nacionales para servidores públicos en el desempeño de comisiones y funciones oficiales	Impartición de cursos, seminarios, ciclos de conferencias, estudios, evaluaciones del desempeño humano y capacitación por medios electrónicos	44	4,211,175
Instituto de Formación, Evaluación y Desarrollo INLAC, S.C.	Servicios relacionados con certificación de procesos Servicios para capacitación a servidores públicos Subcontratación de servicios con terceros y consultoría general	Servicios de capacitación, consultoría y asesoría en materia de gestión de calidad, ambiental, seguridad y salud ocupacional, y temas afines a la administración organizacional	26	3,260,755
Fundación de Investigación para el Desarrollo Profesional, S.C.	Servicios para capacitación a servidores públicos	Diseño e implementación de programas de capacitación para el sector público	50	2,322,929
Maldonado Consultores, S.C.	Servicios contables	Asesoría fiscal, contable y administrativa	34	2,994,167
Public Management de México, S.C.	Servicios para capacitación a servidores públicos	Institución dedicada a la capacitación, asesoría, consultoría, auditoría y *outsourcing*, para la administración pública y para el sector privado	27	2,648,309
Centro de Investigación OHTLI, A.C.	No disponible	Actividades asistenciales	29	1,183,600
Total			**838**	**404,169,518**

Como se observa, existe un mercado de la consultoría creciente que no está vinculado con las investigaciones que se realizan a nivel doctorado. Esto nos habla de un desfase entre las necesidades del mercado y la oferta de investigación, que es cubierto por otras áreas del conocimiento y servicios que empresas privadas prestan al gobierno.

CAPÍTULO 3.

NECESIDAD DE REPENSAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



CAPÍTULO 3.

NECESIDAD DE REPENSAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Repensar la Ciencia de la Administración Pública no es un ejercicio reciente, ni novedoso, pues como ciencia ha sido sometida a un juicio constante. Como ha sido mencionado, desde hace muchos años se ha cuestionado su carácter científico, su independencia disciplinaria y su utilidad. Las reacciones a tales planteamientos han sido diversas. Hay quienes defienden la cientificidad de la disciplina y quienes desde hace décadas anunciaron su desaparición.

No se trata de plantear nuevos enfoques o una doctrina novedosa en esta materia, dado que la Administración Pública ya se ha repensado; la propuesta es repensar la Ciencia de la Administración.

La crisis de creatividad que enfrenta ha sido reconocida incluso por Omar Guerrero quien señala que la crisis de identidad de la Administración Pública es una crisis de creatividad.

La administración pública como campo del saber es una de las ciencias sociales con menor grado de reconocimiento epistemológico, merced al tardío desarrollo de sus principios, a pesar de la antigüedad de su literatura. Ésta misma comprendió originalmente un volumen muy vasto de documentación oficial de enorme valor para la investigación, así como de materiales preparados expresamente para sistematizar y metodizar el desempeño de los servidores públicos[192].

Las ideas son un capítulo faltante en la Ciencia de la Administración Pública, así como en la historia en general, pues hay un vacío al lado de las ideas políticas y económicas; todavía no se prepara un texto íntegro sobre el pensamiento administrativo público.

Desde sus inicios, la administración pública se ha enfrentado con dificultades como el hecho de no poder adelantarse a su tiempo para prever las consecuencias últimas de los actos administrativos. Valdría la pena preguntarse si en algún momento se lo propuso.

[192] *Cfr.* Guerrero, Omar, *Casualidad y desarrollo de las ideas administrativas. Revista IAPEM*, México, IAPEM, 2013, pp. 11-28.

Ante tal situación, se ha reconocido la problemática y se han realizado esfuerzos importantes de análisis y discusión sobre los retos de la ciencia de la AP, como es el caso de las conferencias Minnowbrook, entre otras. Ejercicios de esta naturaleza ponen de manifiesto la urgencia de repensar la Administración Pública en un contexto de cambios constantes y presiones políticas, económicas y sociales.

José Juan Sánchez González[193] realiza un análisis histórico de las críticas que se han hecho a la ciencia de la Administración Pública y destaca los planteamientos de Frederick Mosher, quien sostuvo que la Administración Pública "era más bien una área de interés que una disciplina; más un foco que una ciencia independiente". Más tarde, Herbert Simon cuestionó el carácter científico de la Administración Pública, pues pensaba que sus principios eran sólo "proverbios". Para 1965, R.S. Parker ya hablaba del fin de la ciencia de la Administración por carecer de un alcance definido y una técnica distintiva. Algunos otros autores también han planteado la "crisis de identidad" de esta disciplina, entre los que destacan Vincent Ostrom, Osborne y Gaebler y Barzelay, quien habla de la necesidad de adoptar un paradigma postburocrático.

El gobierno y la administración pública enfrentan problemas más complejos, diversos, fragmentados, conectados, con recursos más escasos y sociedades más informadas y participativas con herramientas para hacer valer sus derechos. La demanda por resultados inmediatos por parte de la población y la tecnificación y especialización del actuar gubernamental hacen que el trabajo de la administración pública sea cada vez más difícil.

La Ciencia de la Administración Pública es el instrumento intelectual y científico para resolver problemas públicos; formar y capacitar servidores públicos y fortalecer las capacidades públicas y gubernamentales. La administración pública requiere el desarrollo de una Ciencia de la Administración acorde a estas necesidades. La práctica en materia de asuntos públicos se ha adelantado a la investigación y la teoría.

La Administración Pública ha estado operando sin el beneficio de una teoría moderna desde hace bastante tiempo. Esta situación priva a los servidores públicos de un marco de referencia para guiar sus acciones. Actúa como

[193] Sánchez González, *Historia…, op. cit.,* 2009b, pp. 6-7.

una barrera para abordar asuntos complejos y encontrar soluciones prácticas complejos del mundo actual, aunado a que pone al gobierno en una posición reactiva, incapaz de anticipar problemas emergentes o introducir una acción correctiva en el momento oportuno.[194]

Esto hace necesario que el gobierno y la Administración Pública cuenten con un entendimiento profundo, con mayor claridad conceptual y con herramientas y tecnologías adecuadas y pertinentes para enfrentar estos retos. El desempeño del gobierno, como de cualquier otra actividad, está determinado por el conocimiento, herramientas, habilidades y capacidades para el cumplimiento de sus objetivos institucionales.

La Administración Pública sólo puede ser competente si cuenta con funcionarios y personal preparado. La profesionalización, el mérito, criterios objetivos en la selección y la inversión en el desarrollo de capacidades, constituyen la contratesis de una visión patrimonialista de lo público, la improvisación y las ocurrencias.

El conocimiento, la posibilidad de entender la realidad y crear soluciones, así como las capacidades y habilidades de los servidores públicos son un activo fundamental para la construcción de capacidades públicas y capacidad de gobernar y por lo tanto contribuyen a la eficacia del Estado en un entorno democrático. Este desarrollo de habilidades y capacidades parte de una formación específica y un cuerpo de conocimiento sistemático, congruente y con una orientación pragmática.

La Ciencia de la Administración Pública no está generando las herramientas que el gobierno, los servidores públicos y los ciudadanos requieren en este momento histórico. Esta investigación busca proponer algunas respuestas basadas en el conocimiento y condiciones actuales, de ahí la pertinencia de preguntarse: **¿La Ciencia de la Administración Pública está mejorando y desarrollando las capacidades públicas y de gobernar que se requieren para enfrentar los problemas del siglo XXI?**

[194] Jocelyne Bourgon, *A New Synthesis of Public Administration: serving in the 21st. Century,* Canadá, McGill /Queen´s University Press, 2011. Citado en Revista Repensar la Administración Pública, *Revista IAPEM*, número. 83 (septiembre-diciembre, 2012), p. 45.

Lo que nos lleva a las preguntas que Kuhn plantea: ¿Por qué mi campo de estudio no progresa como lo hace, por ejemplo, la física? ¿Qué cambios de técnicas o métodos o ideología le permitirían hacerlo? Para avanzar la Ciencia de la Administración Pública está obligada a repensarse y reorientar sus trabajos.

La Ciencia de la Administración Pública debe repensarse, no únicamente a partir de su herencia, sino de su potencial para aportar herramientas intelectuales y prácticas que incrementen la capacidad pública y la capacidad de gobernar. El Estado, el gobierno y los ciudadanos requieren la construcción de un cuerpo de conocimientos sólidos, pero sobre todo útiles para atender los asuntos públicos.

Ahora bien, los principios heredados del modelo clásico de la Administración Pública (la primacía del Estado de Derecho, un compromiso con el servicio público, la preocupación por la eficiencia en la prestación de los servicios y de probidad en el uso de los fondos públicos) son principios sólidos para la Administración Pública moderna, pero no son suficientes. Siguiendo a Bourgon,[195] la prueba de una teoría fuerte no es sólo su capacidad de resistencia, sino su capacidad de recuperación, que implica la habilidad de adaptarse a circunstancias nuevas e imprevistas. De ahí que la autora destaque que esta disciplina requiere integrar los principios heredados del pasado, las lecciones aprendidas en los últimos treinta años y los imperativos de servir en el siglo XXI.

Las escuelas de administración pública y política pública deben ofrecer a los futuros administradores públicos una mejor educación y preparación en estos procesos. Estas aptitudes son esenciales para un funcionamiento efectivo en las nuevas estructuras de la gobernanza[196].

Repensar la administración conlleva una doble mirada: retrospectiva y prospectiva. Dar un vistazo hacia el pasado: sobre la forma en que ha evolucionado en los diferentes estadios de desarrollo histórico y, en segundo lugar, mirar hacia el futuro: ¿Cómo pretendemos que sea la Administración

[195] Bourgon, *A New…, op. cit.*, 2011, p. 46.

[196] Lisa Blomgren Bingham, Tina Nabatnchi & Rosemary O'Leary, "The new governance: practices and processes for stakeholders and citizen participation in the work of government". *Public Administration Review*, 2005. Pan Suk Kim, "Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma de gobierno", *Revista Gestión y Política Pública*, Volumen XVI, número 2, II Semestre de 2007, p. 528.

Pública en el futuro? ¿Con qué herramientas debe contar para ser útil? ¿Cómo garantizar un mayor acercamiento con la sociedad y que éste sea generador de confianza? Estas son algunas cuestiones que deben ser puestas en la mesa de debate.

Asimismo, resulta clave tener en consideración que en la actualidad y dado el estado de cosas de la Administración Pública mexicana, "uno de los cambios significativos en los gobiernos es que la amplitud de su aparato administrativo ya no crecerá",[197] como se observó en el Estado de bienestar.

El papel del gobierno en esta nueva etapa se ha replanteado, así como el de los actores privados, ya que éstos "esperan que el Gobierno desempeñe un papel fundamental en la estabilidad financiera, en las infraestructuras y en la reducción de la pobreza y las desigualdades".[198]

El redimensionamiento del Estado y su rol protagónico por lo que respecta a atender las demandas sociales se modificó a los requerimientos de un Estado mínimo que *mutatis mutandis* sería el garante de la paz pública y de las condiciones básicas para el desenvolvimiento de la vida social. De acuerdo a un documento elaborado por UNPAN (*United Nations Public Administration Network*), "repensar la Administración Pública requiere tener presente:

a) El cambiante rol del Estado;
b) Las tendencias hacia la democratización;
c) La naturaleza cambiante de la gestión de políticas públicas;
d) Las muchas voces de los procesos de políticas, y
e) El uso imperativo de las tecnologías de la información[199]".

Repensar la Administración Pública invita a un proceso de reflexión y análisis sobre la realidad actual y la intensificación de las relaciones entre el Estado –el Gobierno, principalmente– y los demás actores sociales. Desde la década de 1980 se ha dado un proceso de redimensionamiento del Estado, un adelgazamiento que fue el resultado de procesos de privatización y

[197] Guy Peters, *La política de la burocracia*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica, 1999.

[198] *Ídem.*

[199] www.unpan.org *Rethinking Public Administration: an Overview, Division for Public Economics and Public Administration, Department of Economic and Social Affairs,* p. 4.

desincorporación de entidades públicas y el mismo aparato administrativo ha sufrido cambios importantes.

Algunas secretarías de Estado han desaparecido y han surgido nuevas; se crearon dependencias, organismos especializados para atender más eficazmente los problemas sociales, sobre todo a inicios del siglo XX, pero en todo caso, se debe poner atención en el hecho de que las cosas han cambiado, lo que obliga a tomar en cuenta aspectos que anteriormente era impensable considerar: la naturaleza de los asuntos públicos ha cambiado, la comunidad internacional está atenta a lo que surge en los Estados nacionales, hay una sociedad más activa, participativa –que reclama con mayor fuerza sus derechos y está mejor informada–, hay asimismo, una diversidad de actores participantes en la discusión, elaboración e implementación de las políticas, es decir, los actores del proceso de políticas se han diversificado y, por último, se cuentan con herramientas de tecnologías de la información –tanto el gobierno, como las empresas privadas y la sociedad en general– y hacen uso de ella y, por lo mismo, se hacen posibles los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, supervisión, vigilancia y sanción de los servidores públicos.

La teoría económica del Estado y de la administración pública están interrelacionadas. La concepción de cómo operan los mercados y las teorías del papel del Estado están siendo revisadas. A una generación del colapso del marxismo soviético y después de la crisis del 2008 que agotó el argumento de la no intervención del Estado y mostró la necesidad de la intervención de éste ante la incapacidad de autorregularse del mercado, existe la necesidad de construir un nuevo paradigma que sea pertinente a estas realidades.

Frente a este escenario es fundamental reflexionar sobre los siguientes puntos:

a) ¿Qué es lo que debe saber un administrador público profesional?;
b) ¿Cuáles son las fuentes de este conocimiento?;
c) ¿Cómo podemos teorizar sobre una base académica para crear un conocimiento útil en la práctica?, y
d) ¿La Ciencia de la Administración Pública en México está respondiendo a estas preguntas de manera práctica?

Para abordar estas preguntas se plantean los siguientes ejes:

a) La disociación de la Ciencia de la Administración Pública con el Sistema de la Administración;
b) La relación entre la Ciencia de la Administración Pública y la práctica administrativa;
c) Las necesidades del gobierno en el siglo XXI;
d) La relación entre las necesidades de los gobiernos y la investigación que desarrolla la Ciencia de la Administración Pública;
e) El carácter *a posteriori* de la Ciencia de la Administración, y
f) El planteamiento acotado del objeto de estudio de la Ciencia de la Administración Pública.

3.1. Las fuerzas del sistema de la administración en el siglo XXI

La Administración Pública es una variable del sistema económico, político y social. Al ser ésta un instrumento del Estado para el cumplimiento de los objetivos es pertinente (con las decisiones constitucionales que dan forma al aparato gubernamental) su orientación y valores.

Si bien el desarrollo nunca ha sido exactamente armónico, existe una correlación entre la economía, la cultura, el derecho, el Estado, el concepto de lo público y el desarrollo de la administración pública. A este contexto le llamamos el Sistema de la Administración Pública.

De esta forma los principios de la administración señalados por Bonnin están vinculados al nacimiento del concepto de lo público y a la revolución francesa, los conceptos de la administración científica a la revolución industrial y la consolidación de la ciencia de la administración al Estado del siglo XX.

El siglo XX vio algunos de los cambios más importantes en la historia de la humanidad: la igualdad de los derechos de la mujer; se hizo efectivo el concepto de lo público y la democracia; la consolidación del capitalismo industrial; avances en tecnología y salud pública como vacunas y antibióticos, en transporte con la generalización del carro y la aviación, y en comunicaciones con el teléfono, televisión, satélites; en cuanto a la economía: las industrias más importantes como la energética, salud y comunicación se desarrollaron en este siglo. Todo en un contexto de estabilidad, predictibilidad, crecimiento y valores como el progreso, la familia nuclear y una visión lineal de la historia.

En este periodo se realizaron las mayores intervenciones del Estado en todos los aspectos: economía, regulación de la vida pública y privada, tanto en la planificación de los estados socialistas como en los capitalistas o los países en desarrollo. La Ciencia de la Administración se consolidó como ámbito del conocimiento.

La última parte del siglo inició un periodo de privatización del gobierno y su ciencia legitimadora que fue el *New Public Management* como instrumento teórico del desmembramiento del Estado.

En las últimas dos décadas del siglo XX se presentaron cambios importantes y trascendentales, que son el antecedente del sistema de la administración del siglo XXI. Se construye un nuevo paradigma sobre dos tesis diferentes pero que convergen. Por un lado, el fin de la historia y el último hombre de Francis Fukuyama cuyo eje es el triunfo innegable del occidente, el capitalismo, la democracia y los derechos humanos y, por el otro, el choque de civilizaciones de Samuel Huntington que anuncia nuevos conflictos y el renacimiento de entidades históricas y fundamentalismos. Este debate de inicio académico es el anuncio de la esencia de lo que es el entorno de la Administración Pública para el siglo XXI, que es la contradicción convergente.

En lo que va del siglo XXI observamos transformaciones de gran escala que están cambiando la historia humana. Las relaciones y conexiones entre naciones, organizaciones, mercados, tecnología y todo tipo de contingencias están generando un nuevo balance del poder político, económico e incluso militar. El equilibrio del siglo XX cede frente a la incertidumbre y dinamismo del siglo XX en un periodo de cambio importante.

Las fuerzas que dan forma al sistema de la administración en el siglo XXI son: globalización; irracionalidad de los mercados; democratización y nuevas presiones; la redefinición de lo público; el nuevo papel del Estado; tecnología, economía y sociedad del conocimiento; demografía y migración; valores e hiperconsumismo; expoliación del medioambiente y escasez de recursos naturales; el desempleo, entre otros.

a) Globalización

La fuerza que más ha trastocado las relaciones entre Estados y Ciudadanos y la administración pública es la relación e interrelación entre todo tipo de actores

que hace que los fenómenos políticos, sociales, tecnológicos y económicos tengan una velocidad y un impacto sin precedentes, mermen el estado nacional y generen mayor incertidumbre. En sentido estricto, es el proceso resultante de la capacidad de ciertas actividades de funcionar como unidad en tiempo real a escala planetaria.

La globalización es un sistema tecnológico de sistemas de información, telecomunicaciones y transporte, que ha articulado todo el planeta en una red de flujos en la que confluyen las funciones y unidades estratégicamente dominantes de todos los ámbitos de la actividad humana.

El nuevo sistema global (que se constituye a partir de redes de intercambio y flujos de comunicación es a la vez extremadamente incluyente y excluyente) se ha desarrollado, esencialmente, como instrumento de articulación de mercados capitalistas. En este sistema la rentabilidad económica (ya sea mediante ganancia o acrecentamiento del valor patrimonial, según los casos) se convierte en el criterio fundamental para la inclusión o exclusión en las redes globales. Las fuentes de productividad y competitividad en la nueva economía global dependen fundamentalmente de la capacidad de generación de conocimiento y procesamiento eficaz de la información, la cual depende, a su vez, de la capacidad cultural y tecnológica de las personas, las empresas y el territorio.

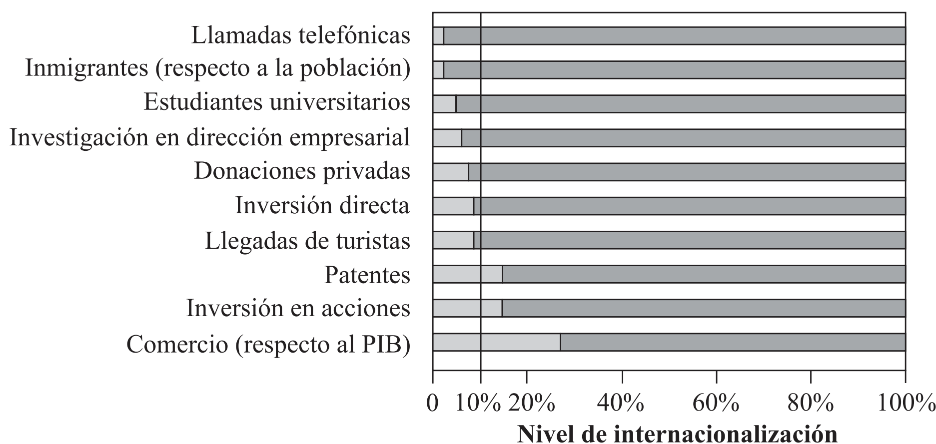
La globalización, en su encarnación actual de capitalismo informacional desregulado y competitivo, supera a los estados, pero articula a los segmentos dinámicos de las sociedades en todo el planeta, al tiempo que desconecta y margina a aquellos que no tienen otro valor que el de su vida.

Se ha escrito mucho sobre la globalización, de acuerdo a la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, desde 1994 el número de títulos sobre el tema ha seguido la Ley de Moore, es decir, que éstos se duplican cada 18 meses.[200] Sin embargo, muchos de estos datos son estridentes y con visiones proféticas o emocionales por lo que el reto actual es darle una dimensión adecuada, para definir el papel del Estado y de la Ciencia de la Administración Pública.

[200] Ghemawat Pankaj, *Redefiniendo la Globalización. La importancia de las diferencias en un mundo globalizado*, Barcelona, España, Ediciones Deusto, 2007.

La Globalización es un hecho consumado, pero en la realidad no tiene la dimensión que la academia plantea. La realidad es que la mayor parte de la actividad económica que puede desarrollarse, ya sea a escala nacional como a escala internacional, sigue concentrándose en gran medida dentro de las fronteras de cada país.

Sin embargo, según Pankaj, el eje de la vida administrativa no es la globalización, ni tampoco el marco cotidiano para el ciudadano. Por ejemplo, la siguiente gráfica nos muestra que los porcentajes del nivel de internacionalización para Estados Unidos, una de las sociedades más globalizadas del mundo, siguen siendo acotados respecto al total.



Fuente: Ghemawat Pankaj, 2007. *Redefiniendo la Globalización. La importancia de las diferencias en un mundo globalizado*, Ediciones Deusto, Barcelona, España.

La Ciencia de la Administración Pública no puede retraerse del fenómeno de la globalización, pero tampoco puede hacerla el eje del estudio de los asuntos públicos. Las predicciones y análisis sobre la globalización sólo serán útiles en la medida en que efectivamente lo sean, estén enfocadas a un entendimiento profundo y una aplicación práctica no a la evangelización sobre la fe en que las cosas están cambiando.

b) Irracionalidad de los mercados

Uno de los ejes más importantes del debate político y administrativo del siglo xx fue la relación entre el mercado y el poder, sin embargo hoy el

mercado funciona de manera irracional y presenta problemas estructurales. El fenómeno es señalado por reconocidos economistas, incluso Premios Nobel como Joseph Stiglitz (*El Precio de la Desigualdad, Caída Libre*), Paul Krugman (*Acabad con esta Crisis*), Robert Schiller y hasta Barack Obama confirman esta hipótesis.

El sano funcionamiento del mercado supone libre competencia, libertad de elección, información confiable y la legítima búsqueda de utilidades para inversionistas. La crisis del 2008 y la anterior de Enron exhibieron que éstos no son una base confiable.

A los monopolios y oligopolios, al capitalismo de casino y a la corrupción se suman los instrumentos como los derivados y la operación a través de algoritmos financieros que procesan cientos de piezas de información por segundo, lo que puede amplificar o detonar una crisis. En Mayo del 2010, los precios de *Wall Street* cayeron casi un 10% sin causa aparente, este *flash crash*, como fue llamado, fue detonado por un periodo de espera en las computadoras determinado por la SEC. Estas operaciones representan el 60% de las transacciones que se realizan actualmente. Todavía a los expertos les cuesta explicar la lógica de estos hechos.

Esta volatilidad e imprevisibilidad de los mercados es una fuerza fundamental para el desarrollo del Estado y la administración pública. Los problemas crediticios de Grecia han sido, quizá, el ejemplo último más visible de la intensificación de los ataques de grandes bancos a las finanzas públicas de un creciente número de Estados alrededor del mundo.

La reestructuración de la economía no se hará espontánea, el gobierno deberá desempeñar un papel fundamental. La crisis financiera demostró que los mercados financieros no se auto regulan como se había venido postulando.

c) Democratización y nuevas presiones

Al final del siglo XX se dio un proceso de democratización –entendiendo éste como el proceso por el cual los individuos y los grupos eligen libremente a sus gobernantes y tienen una voz efectiva en el gobierno y en el proceso de formulación de la política pública– en todo el mundo con la caída de dictaduras y del muro de Berlín, al grado que Fukuyama planteó en *El Fin de la Historia*

como el triunfo de la historia con los avances democráticos, de libre mercado y de derechos humanos. México no fue la excepción, se dieron las bases para la alternancia y la creación y operación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Esta democratización va más allá del mero ámbito electoral, significa también la ampliación de los espacios y mecanismos de participación y elección. Un marco de derechos más amplio y una relación más sana entre el gobernante y los ciudadanos.

Sin embargo, también ha generado nuevas presiones a la gobernabilidad, relaciones más complejas, nuevas paradojas, pero sobre todo, nuevos desafíos.

Una democracia requiere, sin embargo, algo más que la sola presencia de un Estado de Derecho. El sistema político necesita de una respuesta por parte de sus propios componentes. El grado de respuesta de una democracia (*democratic responsiveness*) depende de la participación de los ciudadanos, de su capacidad para votar, presionar, protestar y organizarse para influir en las decisiones del ejecutivo. La paradoja del sistema democrático es que cuanto más se democratizan las decisiones menos eficacia práctica suelen alcanzar.

Pan Suk Kim aborda el tema con claridad en su ensayo "Desafíos a la capacidad pública" donde plantea si la Administración Pública y sus reformas tienen la capacidad de manejar las ideas y los cambios democráticos y ejemplifica con el caso de una monja, quien se opuso a la construcción de una carretera para proteger a unas salamandras; a la demanda se sumaron grupos ambientalistas y las presiones obligaron a que el proyecto se detuviera por tres años[201].

El caso no es aislado, hay una cantidad de problemas nuevos que no pueden resolverse exclusivamente por la acción del gobierno mismo como lo es el del *Not in my back yard* (NIMBY) (No en mi patio de atrás) que implica una aceptación de algún proyecto pero sin la disposición de asumir las incomodidades que implica como hospitales, estaciones de bomberos, plantas de tratamiento. En español es entendido como: sí, pero aquí no.

Hannah Arendt[202] en *Los orígenes del totalitarismo* explica que el advenimiento de los regímenes totalitarios en Europa fue posible por la existencia de dos

[201] Pan Suk, "Desafíos a…, *op. cit.,* 2007.
[202] Hannah Arendt, *Los orígenes del totalitarismo*, España, Alianza Editorial, 2006, p. 258.

espejismos de los países gobernados democráticamente. El primero consistía en "creer que el pueblo en su mayoría había tomado una parte activa en el Gobierno y que cada individuo simpatizaba con un partido o con otro". Al contrario, la experiencia del régimen nazi en Alemania demostró que "las masas políticamente neutrales e indiferentes podían ser fácilmente mayoría en un país gobernado democráticamente", por lo que "una democracia podía funcionar según normas activamente reconocidas sólo por una minoría". El segundo espejismo de las democracias occidentales, descrito por la insigne filósofa, consistía en suponer que "estas masas políticamente indiferentes no importaban, que eran verdaderamente neutrales y no constituían más que un fondo indiferenciado de la vida política de la nación".

Prosigue Arendt ha señalado frecuentemente que los movimientos totalitarios usan y abusan de las libertades democráticas con el fin de abolirlas: "esta no es simplemente maligna astucia por parte de los dirigentes o estupidez infantil por parte de las masas –aclara–. Las libertades democráticas pueden hallarse basadas en la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley; sin embargo, adquieren su significado y funcionan orgánicamente sólo allí donde los ciudadanos pertenecen a grupos y son representados por éstos o donde forman una jerarquía social y política".

Es necesaria por tanto una nueva inyección de principios democráticos que involucre a los ciudadanos en el gobierno, pero, a partir de ahí los gobiernos pueden ser corruptos, ineficaces o irresponsables, lo cual los haría menos democráticos, aunque no necesariamente antidemocráticos. Esto nos lleva a un régimen más amplio de derechos pero también a una mayor vigilancia del ciudadano. Todos los nuevos tipos de comunicación que en el pasado habrían pertenecido a la esfera privada de las personas, ahora están siendo interceptados masivamente[203].

El proceso de democratización y ampliación de libertades está trastocando todos los ámbitos de la administración pública, no sólo en cuanto a las relaciones de poder y políticas, también en la práctica administrativa y el ejercicio de gobierno.

---

[203] Julian Assange, *CYPHER-PUNK, La libertad y el futuro de internet*, Editorial Planeta, 2013.

d) La redefinición de lo público

La Administración Pública tradicional se desarrolló sobre un principio de dualidad que entendía lo público como lo estatal y lo privado como lo personal, sin embargo la democratización y la globalización han incentivado una redefinición de las esferas público y privada, lo que se ha convertido en uno de los temas principales del estudio de la Administración Pública, sin que se logre una visión universalmente aceptable de las fronteras entre estos ámbitos y la complejidad de la relación.

La relación es tan compleja que la nación más poderosa del mundo enfrenta y declara la guerra a una organización privada como *Al Queda*; también observamos cómo empresas definen la política interior y exterior en muchos países.

Un elemento fundamental para abordar el tema es el de la esfera pública (*Öffentlichkeit*, en el original alemán) por Jürgen Habermas que está "configurada por aquellos espacios de espontaneidad social, libres tanto de las interferencias estatales como de las regulaciones del mercado y de los poderosos medios de comunicación.

En estos espacios de discusión y deliberación se hace uso público de la razón; de ahí surge la opinión pública en su fase informal, así como las organizaciones cívicas y, en general, todo aquello que desde fuera cuestiona, evalúa críticamente e influye en la política. En términos normativos, la publicidad puede entenderse como aquel espacio de encuentro entre sujetos libres e iguales que argumentan y razonan en un proceso discursivo abierto dirigido al mutuo entendimiento". Esto nos permite considerar lo público desde un enfoque no estatal.

Al respecto, Aguilar Villanueva[204] refiere que aquel ámbito producto de la mayor o menor energía de las libertades políticas, que se sitúa entre las libertades individuales y los poderes del Estado, se conoce como "ámbito público, esfera pública o vida pública", y su función es "mediar entre Estado y sociedad, entre política y economía, entre la constitución política y la constitución real de una sociedad, entre la norma general y los intereses y

[204] Luis Fernando Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y Agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.

necesidades particulares". Bajo esta misma línea, Ricardo Uvalle[205] considera que "la vida pública" se ha constituido como un sistema de convivencia en el cual los ciudadanos asumen un papel activo no sólo para participar en la elección de autoridades, sino también para influir en la conformación de la agenda de gobierno.

La coincidencia o divergencia sobre qué es "lo público y lo privado" responde al hecho de que actualmente ambas esferas están redefiniéndose. La naturaleza de los problemas que diariamente el gobierno busca resolver es cada vez más compleja y el entorno en el que se desarrollan más difícil de acotar. Rina Marissa Aguilera[206] considera este cambio como un proceso de reivindicación de lo público que caracteriza a las sociedades activas y organizadas que buscan ser portadoras de capacidades de gestión para intervenir directamente en la agenda colectiva.

Este proceso se distingue por el incremento de la participación de las organizaciones sociales y por la complejidad de las tareas de gobierno; elementos que han incidido para que la Administración Pública tienda a fortalecer su naturaleza pública y en consecuencia a rebasar los formalismos burocráticos. Frente a la concepción de "lo público" como un sistema de convivencia más dinámico y exigente, la Administración Pública debe responder con mejores capacidades de gobierno a la diversidad de problemas, resultado de la existencia de grupos mejor organizados y más activos.

Esta redefinición de lo público da lugar a que se incremente el número de agentes que tienen interés en los asuntos públicos y en el diseño de las políticas públicas, y con ello se establecen nuevas reglas del juego y una nueva relación de la sociedad, el mercado y el Estado.

Un caso particular que ilustra los cambios en esta relación es las modificación realizada a la Ley de Amparo en 2013 que "considera la inclusión de los 'particulares' como autoridad responsable, siempre y cuando realicen actos equiparables a los de la autoridad producto de las funciones que desempeñan por estar determinadas en una norma general".

[205] Uvalle Berrones, "La Administración…, *op. cit.,* 2012, p. 3.

[206] Aguilera, *La naturaleza de lo público en la Administración Pública moderna*, México, INAP, 2012.

Esta diversidad de agentes que incide en la construcción de lo público es una tendencia que obliga a repensar la forma en que la Administración Pública (como aparato de gobierno) busca resolver los problemas de su esfera. La seguridad y el respeto a los derechos humanos, sólo por mencionar algunos ejemplos, son problemas de interés nacional que desde hace varios años la Administración Pública ha tratado de solucionar a través de mecanismos tradicionales (incremento del presupuesto, creación de órganos especializados, reformas jurídicas, entre otros) pero que al día de hoy no son suficientes.

En consecuencia, la sociedad organizada –en cualquiera de sus variantes– ha decidido intervenir desde su trinchera y resolver un problema público fuera del marco institucional que se creó para tal fin. La policía comunitaria y los grupos de autodefensa que han proliferado en diferentes municipios del país, principalmente en Guerrero y Michoacán, han creado una estructura paralela a las instituciones responsables de garantizar la seguridad pública, lo cual desde el punto de vista jurídico no es legal, pero su presencia responde a la inefectividad de la política de seguridad que el gobierno ha instrumentado.

De ahí entonces, que la intervención de estas organizaciones sociales en un asunto de carácter nacional no puede entenderse desde la visión lineal de "lo público y lo privado" que hace algunos años funcionaba, pero que hoy muestra fragilidades.

La protección y defensa de los Derechos Humanos en México es otro asunto público que actualmente no sólo requiere de la intervención de las entidades gubernamentales responsables de promoverlos y protegerlos. Si bien es cierto que a partir de las modificaciones realizadas en 1992 al artículo 102 de la *Constitución Política de los Estados Unidos* se crearon organismos especializados en cada una de las entidades federativas, todavía no se ha logrado garantizar esta defensa y protección.

Ante tal situación, la sociedad civil se ha convertido en un agente de promoción de este tipo de derechos: en julio de 2013 diferentes organizaciones civiles de derechos humanos expusieron su preocupación por el aumento de las violaciones a las garantías fundamentales de la población (Alcántara); tres meses después el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) realizó 188 recomendaciones al Estado mexicano para mejorar su labor de defensa y protección de estos derechos.

Casos como éstos reflejan la complejidad de los problemas y evidencian la desarticulación entre la Administración Pública y el día a día del ciudadano. Por ello, la redefinición de la arena de lo público tanto en el estudio como en la práctica de la Administración Pública es un elemento más que invita a reflexionar sobre la necesidad de repensar esta disciplina de conocimiento.

e) El nuevo papel del Estado

El Estado está en un proceso de cambio, sometido a las presiones de cambio tecnológico, económico, cultural y las dinámicas de la globalización, democratización; los mercados hacen que se transforme para adaptarse a este entorno, en algunas ocasiones de fondo. Es el caso del nacimiento de estados connacionales como la Unión Europea y las instituciones inherentes como el Banco Central Europeo, una moneda única y un marco regulatorio común. Las instituciones internacionales y el Control de Convencionalidad generan acciones directas de la comunidad internacional en el Estado.

Este proceso de adaptación a la globalización y a la democratización ha generado herramientas institucionales y de gestión importantes, pero también implica un costo: la pérdida de soberanía, un proceso de poder compartido, la pérdida del control sobre flujos de bienes, capital y personas, por lo que en ciertos aspectos tiene que pasar de actos de autoridad e intervención a incrementar la capacidad de negociación.

Aunado a estas dinámicas, el proceso de privatización implicó también una desarticulación del Estado (en un principio en Inglaterra y Estados Unidos) y la idea de la gerencia pública consistente en la economización o la mercadización de la administración pública, incluyendo gerencialismo, descentralización, simplificación de la toma de decisiones, indicadores de desempeño, objetivos en términos de resultados, administración por resultados y uso de nueva tecnología en el gobierno. En otras palabras, en todo el mundo ha destacado un intento por introducir mercados y cuasi mercados en el sector público[207].

La gran paradoja es que al buscar la mínima intervención del Estado en la economía y la vida pública, ha generado las mayores intervenciones en la economía de la historia, los rescates bancarios y de empresas han tenido volúmenes e impactos que ni siquiera durante el *New Deal* se dieron. Sin

[207] Pan Suk, "Desafíos a…, *op. cit.,* 2007*,* p. 516.

embargo implicó una pérdida de potencia institucional que no ha sido compensada por los instrumentos del mercado.

El Estado tiene el monopolio del uso legítimo de la fuerza, por lo que uno de los cambios más significativos es la evolución de las formas de violencia, por ejemplo las guerras mundiales y la guerra fría fueron los conflictos dominantes del siglo XX. Al caer el muro de Berlín pareciera que el conflicto y la violencia de grandes proporciones disminuirían de manera sensible, no obstante ésta no ha cesado. En la última década se desarrollaron 15 conflictos mayores como guerras civiles, movimientos insurgentes, nacionalistas, étnicos o religiosos. Además de la violencia del crimen organizado que compite en unas zonas frente al Estado, tanto en control como en violencia, tal es el caso de México, donde la violencia entre carteles ha dejado más muertos que la invasión de Estados Unidos a Irak.

f) Valores e hiperconsumismo

Así como han cambiado el Estado y el mundo, también lo ha hecho el individuo en sus valores y visión. Lipovetsky[208] señala que los grandes ejes de la modernidad como la revolución, las disciplinas, el laicismo, la vanguardia han sido abandonados a fuerza de personalización hedonista. El ideal moderno de subordinación de lo individual a las reglas racionales colectivas ha sido pulverizado. El proceso de personalización ha promovido y encarnado masivamente un valor fundamental, el de la realización personal, el respeto a la singularidad subjetiva, a la personalidad incomparable sean cuales sean por lo demás las nuevas formas de control y de homogeneización que se realizan simultáneamente.

La visión de progreso de la modernidad y del valor colectivo ha cambiado por las recompensas inmediatas que se basan en patrones de consumo irracionales. Tradicionalmente la humanidad había dedicado la mayoría de su energía a la producción de bienes básicos como la alimentación, el vestido y la vivienda, pero la dinámica del mercado y la tecnología han hecho que la producción de bienes se realice en pocas horas y con un mínimo de mano de obra. Por ejemplo, menos del 2% de la mano de obra estadounidense produce todos los alimentos que puede comer un país superconsumista; las consecuencias van desde el déficit en el ahorro hasta la obesidad.

[208] Gilles Lipovetsky, *La cultura-mundo. Respuesta a una sociedad desorientada,* Madrid, Anagrama, 2010.

Estos cambios están marcando también la relación entre el gobernado y el gobernante, no sólo en el margen de los derechos y la democracia, sino en cómo transitar con una sociedad más individualista y menos dispuesta a pagar costos colectivos.

g) El desempleo

Otra fuerza que está configurando el desarrollo de la Administración es el empleo. La capacidad de generar riqueza de los individuos o su exclusión del modelo económico son un elemento fundamental para el desarrollo económico y social, pero también para garantizar la gobernabilidad. El tamaño del problema es tal que una tercera parte de la población económicamente activa en los países pobres está desempleada. Según la ILO (Organización Internacional del Trabajo), en los últimos 5 años el desempleo de largo plazo se ha incrementado en un 60% en los países desarrollados. La población joven tiene entre 3 y 4 veces más posibilidades de no tener trabajo y la tasa de desempleo juvenil es el doble de la población general en todo el mundo.[209]

A la ya complicada dinámica del desempleo industrial y de servicios se suman tendencias como la robótica y el *outsourcing* que están desplazando empleos y cambiando el mapa de las relaciones laborales. En los Estados Unidos en los últimos 10 años no se han sumado trabajos nuevos a la economía, pero la productividad ha tenido el mayor crecimiento desde los sesentas. La inversión de las empresas en *software* ha crecido un 30%, mientras que en empleos sólo creció el 2%. Las compras de robots industriales se han incrementado en un 41%. Esto está alterando de manera importante la capacidad de generar empleos y la relación capital-mano de obra. No hay elementos que permitan suponer que el personal desplazado será reabsorbido en otras áreas de la economía o que la riqueza que se genere sobre la base de la robótica alcanzará a estos nuevos excluidos[210].

Por otro lado, el llamado Consenso de Beijing hace que la competencia mundial por los empleos derive no sólo del abaratamiento global de la mano de obra, sino también de los cambios importantes en los derechos de los trabajadores ya que un detonador importante ha sido el papel de China y su impacto en la economía mundial con un modelo basado en el Capitalismo de Estado y

[209] Oxford Martin School, *Now for the long term. The report of the Oxford Martin Commission for Future Generations,* Reino Unido, Oxford University, 2013.

[210] Al Gore, *Un gobierno más eficiente y menos costoso*. México: EDAMEX, 1994.

competitividad. Pero esta ventaja viene de una explotación inaceptable en cualquier régimen democrático. Los ejemplos son muchos y conocidos, pero uno particularmente gráfico son los suicidios en la fábrica *Foxconn*, donde una ola de suicidios de trabajadores llamó la atención mundial el año pasado.

Estas dos tendencias están detonando un desempleo global, en particular de los jóvenes con independencia de su educación y capacidades. Ni el mercado o los estados están generando opciones o condiciones para su incorporación como es el caso de los "ninis" en México, o el 50% de desempleados jóvenes en España. Esto crea un dilema muy peligroso: si no tienes tecnología propia, la única alternativa es disminuir el costo y las condiciones laborales.

h) Tecnología, economía y sociedad del conocimiento

La ciencia y la tecnología han definido el destino de la humanidad desde su inicio, desde el uso del dedo pulgar, el bronce, el hierro, la pólvora, el vapor, o el motor de combustión interna; todo ello ha cambiado el rumbo de naciones.

El conocimiento ha ocupado siempre el lugar central del crecimiento económico y de la elevación progresiva del bienestar social. La capacidad de inventar e innovar, es decir, de crear nuevos conocimientos y nuevas ideas que se ha materializado en productos, procedimientos y organizaciones, lo que ha alimentado históricamente al desarrollo. En todo tiempo han existido organizaciones e instituciones eficaces en la creación y difusión de conocimientos[211].

A la generación de la primera mitad del siglo XX le tocó vivir cambios tecnológicos impactantes, la energía eléctrica, los automóviles, enseres domésticos, vacunas, antibióticos e instalaciones sanitarias, el teléfono y la televisión y posteriormente la energía nuclear y la puesta del hombre en la luna. De la misma forma como la revolución industrial cambió todas las relaciones económicas y sociales, la pobreza ha incidido en el funcionamiento del capital y el mercado como hoy lo conocemos.

Hoy nos cuesta trabajo imaginar el mundo actual sin internet, pero imaginarlo sin energía eléctrica, iluminación artificial o vehículos a motor, resulta sin duda más difícil.

211 Paul David y Dominique Foray, *Una introducción a la economía y a la sociedad del saber, OEI,* p. 1. Disponible en: http://www.oei.es/salactsi/david.pdf

¿Qué hace diferente este momento histórico en cuanto a la relación del gobierno con la tecnología? La primera diferencia es que es el momento que estamos viviendo y el único que podemos estudiar para construir un futuro. Al igual que con la globalización, son fenómenos que han trastocado toda actividad; prácticamente no hay área de la vida diaria, de la ciencia o de lo público que haya sido afectado por el desarrollo tecnológico. Para un análisis objetivo es necesario eliminar el análisis emocional y la sobrevaloración de ciertos datos.

El primer elemento es separar conocimiento, información y ciencia. El hecho de que la información se haya vuelto la mercancía más exitosa, no significa una revolución científica o del conocimiento. Un ejemplo de esto se encuentra en la medicina, donde las mayores investigaciones están dirigidas hacia productos cosméticos o fortalecedores de la vida sexual.

Sin embargo, ¿en los últimos treinta años de la denominada "revolución tecnológica" se ha descubierto o inventado algún producto con impacto similar a los antibióticos o las vacunas? El sistema de patrocinios en las universidades ha priorizado la rentabilidad económica en lugar de la construcción de ciencia y conocimiento. Es decir, el conocimiento y la tecnología son una mercancía, mientras que los bienes intangibles se constituyen como una base importante de la economía que redefine a la sociedad.

El nivel de desarrollo de las sociedades contemporáneas ha dejado de explicarse a través de la posesión de recursos naturales o de la capacidad de su infraestructura física. El aumento en el ritmo de creación, acumulación y aprovechamiento del conocimiento ha llevado a un nuevo paradigma que es la sociedad y la economía del conocimiento que son conceptos cercanos pero que no es conveniente utilizarlos de manera indiferente.

La sociedad del conocimiento es aquella que hace uso del conocimiento para impulsar cambios sociales y económicos en beneficio de toda la población, a partir del compromiso con la innovación, la utilización, protección y difusión del conocimiento para crear bienestar económico y social, y enriquecer la vida de las personas desde una visión integral que comprende cuerpo, mente y espíritu. Este concepto fue utilizado por primera vez en 1969 por un universitario Peter Drucker y en el decenio de 1990 fue profundizado en una serie de estudios detallados publicados por investigadores como Robin Mansell o Nico Stehr.

Es necesario precisar sobre las diferencias entre los conceptos de sociedad de la información y del conocimiento. La sociedad de la información se basa en los progresos tecnológicos, mientras que las sociedades del conocimiento comprenden dimensiones sociales, éticas y políticas mucho más vastas. El hecho de que nos refiramos a sociedades, en plural, no se debe al azar, sino a la intención de rechazar la unicidad de un modelo "listo para su uso" que no tenga suficientemente en cuenta la diversidad cultural y lingüística, único elemento que nos permite a todos reconocernos en los cambios que se están produciendo actualmente[212].

La Internet parece abrir nuevas perspectivas a la ampliación del espacio público, por lo que la sociedad del conocimiento es también una sociedad en red, con más información, y de manera deseable con mayor conciencia de los valores democráticos, éticos, conciencia ambiental, los riesgos y los mecanismos comunes de solución de problemas y de colaboración.

Por el otro lado, definir la economía del conocimiento es un reto, precisamente porque la mercancía, –el conocimiento– es en sí misma difícil de precisar[213]. Hay muchas definiciones que pueden complementarse, pero hay coincidencia en que son los procesos de creación, apropiación, transformación y difusión de habilidades y destrezas los que permiten la solución de problemas económicos. A diferencia de una economía tradicional, en una economía del conocimiento la información y la tecnología no son factores externos del proceso de producción. El conocimiento y la información influyen de forma directa en dicho proceso. El uso y la creación de conocimiento pueden incrementar la capacidad de los factores de producción tradicionales (trabajo, capital y materia prima, entre otros), e incluso pueden transformarlos en nuevos productos y procesos.

La tecnología, la sociedad y la economía del conocimiento plantean retos y riesgos para las sociedades, el Estado y la administración pública. Estas dinámicas implican un replanteamiento de la administración pública para responder al entorno, utilizar las herramientas disponibles para tomar mejores decisiones y maximizar los recursos y ofrecer mejores servicios.

---

[212] UNESCO, *Hacia las sociedades del conocimiento*, Ediciones UNESCO, 2005.

[213] Ian Brinkley, *Defining the Knowledge Economy: Knowledge Economy Programme Report*, London, The Work Foundation, 2006, p. 9.

En el siglo XXI el acceso a la información y el desarrollo de capacidades productivas definirán la exclusión o inclusión en el modelo económico. Los cambios económicos, políticos y sociales se basarán principalmente en el conocimiento y la innovación constante. En este contexto, el acceso a una educación de calidad, el fortalecimiento de las instituciones y la creación de los instrumentos necesarios para usar y adaptar el conocimiento a la realidad de cada persona y comunidad cobran relevancia.

i) Demografía y migración

La estructura de la población está cambiando de manera sustantiva y en varias formas. La primera de ellas es el crecimiento: en 1900 existían 1,600 millones de personas en el mundo; en la actualidad somos más de 7 mil millones. Se calcula que para 2025 habrá más de 9 mil millones de personas. El crecimiento no parece impactante pero el 70% de éste se dará en los 24 países más pobres del mundo.[214]

Esta situación es resultado de una ecuación compleja: por un lado la crisis de envejecimiento de la población, resultado del incremento en la longevidad por los avances en medicina y seguridad social, que hace que el segmento de mayores de 60 crezca de manera importante, en menos de 40 años, uno de cada 5 personas tendrá al menos 60 años.

En algunos lugares el proceso se está adelantando como es en Japón y Europa, donde para el final de esta década la mitad de la población tendrá más de 50 años, lo que generará cambios importantes en la planta productiva. Y por el otro lado, el crecimiento de la población joven se dará en lugares donde las posibilidades de inclusión económica son muy limitadas, por ejemplo, mientras que China por su crecimiento económico y su estricta política demográfica disminuirá su número de pobres, Nigeria por su falta de crecimiento y su dinámica poblacional será en los próximos años uno de los países con mayor número de pobres en el mundo.

En el caso específico de México, los patrones también están cambiando, por un lado el descenso en la mortalidad entre 1974 y 2001 tuvo lugar un incremento de más de 11 años en la esperanza de vida, lo que equivale a una ganancia de 0.44 años en ese indicador por cada año calendario. Actualmente

[214] Oxford Martin School, *Now…, op. cit.,* 2013.

la vida media de los mexicanos asciende a poco más de 75 años (73.4 años la masculina y 77.9 años la femenina), es decir, alcanza más del doble de años que la de hace siete décadas, y está cada vez más cerca de las naciones con los mayores índices de supervivencia[215]. Por el otro, el descenso en la fecundidad. Las familias tenían alrededor de seis hijos a principios del siglo XX, e incluso su número llegó a incrementarse a más de siete en los años sesenta, mientras que en la actualidad el tamaño medio de la descendencia es de alrededor de 2.4 hijos.

Los patrones reproductivos emergentes son ahora más favorables para proteger la salud de mujeres y niños, al disminuir los alumbramientos demasiado precoces, muy próximos entre sí, numerosos o demasiado tardíos, que como se sabe son un importante factor de riesgo para la salud materna e infantil. En la explicación del descenso de la natalidad se ha puesto de relieve el papel desempeñado por el desarrollo económico, la urbanización y la industrialización, así como por el cambio cultural.

La migración ha sido un elemento importante para la dinámica poblacional del país, la cual no desempeñó un papel determinante en la dinámica demográfica en las primeras siete décadas del siglo XX. Por un lado, la inmigración no fue muy significativa; por el otro, la emigración de mexicanos hacia el exterior tampoco alcanzó cuantiosos volúmenes. Sin embargo, durante las últimas tres décadas del siglo pasado se registraron notables incrementos en los niveles de emigración hacia el vecino país del norte, fenómeno que a su vez no ha estado acompañado de un aumento significativo de la inmigración a México, lo que se refleja en un cuantioso saldo migratorio negativo con el exterior. Se calcula que entre 1970 y 1980 la pérdida de población fue de 1.20 a 1.55 millones; de 2.10 a 2.60 millones entre 1980 y 1990; y entre 2.7 y 3.1 millones durante el último decenio del siglo pasado[216].

La población de origen mexicano en Estados Unidos sigue creciendo y tomando cada vez más importancia, muestra de ello es que en California hay más mexicanos (11 millones 423,146) que en el Distrito Federal, en donde se registran 8 millones 851,080 personas. En Texas, los 7 millones 951,193

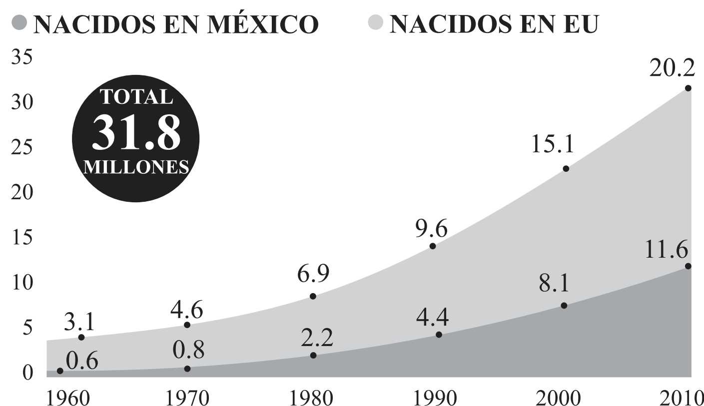
[215] Sociedad y economía, *Los desafíos demográficos de México en el siglo XXI,* Disponible en: http://sociedadyeconomiamex.blogspot.mx/2012/10/la-transicion-demografica.html

[216] Rodolfo Tuirán, *Retos y Oportunidades demográficas de México en el siglo XXI*, México, CONAPO, 2012, p. 454.

millones de mexicanos censados ya superan a los habitantes de Veracruz con 7 millones 643,194, según un estudio elaborado por el coordinador de Capacitación Estadística y del Programa de Principios Generales para los Mercados de Remesas del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos[217].

Con base en los resultados más recientes de los censos de población en ambos países, se encontró que los hispanos o latinos representaron 16.35% de la población total en la Unión Americana. Hace 10 años tenían una participación de 12.54%.

Entre el 2000 y el 2010 aumentó 43%, mientras que el resto (no hispanos) lo hizo en 4.9%. Cervantes expone que la importancia del seguimiento continuo de la situación económica y social de la población de origen mexicano se sustenta tanto en su etnia como por ser una fuente de ingresos por remesas que se envían a nuestro país. El censo de población de Estados Unidos contabilizó 281 millones 421,926 habitantes. Para el 2010, alcanzó un total de 308 millones 745,538 estadounidenses.



Fuente: *El Economista*, 25 julio 2011.

j) Expoliación del medioambiente y escasez de recursos

Las presiones demográficas, los patrones de consumo y las demandas del mercado generan una presión adicional y tal vez la de mayor impacto, ya

[217] *El Economista*, *Crece población de origen mexicano en EU*, 25 de julio de 2011.

que configuran lo que los estudios llaman “la tormenta perfecta”, que es un ciclo insostenible de mayor demanda y escases de energía, agua y alimentos en un entorno de cambio e inestabilidad climática. La demanda de alimentos y energía crecerá un 50% y la de agua un 30% para el 2030, de acuerdo al OECD *Environmental Outlook to 2050*.

Estas demandas se potencian e interactúan. Por ejemplo, una tercera parte de la energía disponible se destina a la generación de alimentos, y la agricultura y ganadería consumen el 70% del agua disponible. Se requieren 1,500 litros de agua y casi 10 *megajoules* de energía para producir un kilo de trigo y 10 veces más de agua y 20 veces más energía para producir un kilo de carne.

Se prevé que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero aumenten un 37% más, y un 52% en 2050. Esto podría ocasionar un aumento de la temperatura mundial por encima de los niveles preindustriales, del orden de 1,7-2,4 grados centígrados en 2050, lo que conllevaría a un incremento de las olas de calor, las sequías, las tormentas e inundaciones, con el consecuente daño a infraestructuras clave y a las cosechas.

Es probable que se extinga un considerable número de las especies animales y vegetales que conocemos hoy en día, debido en gran parte a la expansión de las infraestructuras y de la agricultura y también al cambio climático. La producción combinada de alimentos y biocombustibles exigirá un 10% de incremento de tierra de labor en todo el mundo con la consecuente pérdida añadida de hábitats para la vida silvestre. La pérdida continua de biodiversidad probablemente limitará la capacidad de la Tierra para proporcionar los valiosos servicios de los ecosistemas que sustentan el crecimiento económico y el bienestar del ser humano[218].

La escasez de agua se agudizará debido al uso y gestión insostenible de este recurso, así como al cambio climático; se espera que el número de personas que viven en áreas afectadas por una severa escasez de agua aumente en otros mil millones hasta alcanzar más de 3.900 millones de personas. Los impactos de la contaminación atmosférica sobre la salud aumentarán en todo el mundo, cuadruplicándose el número de muertes prematuras relacionadas con el ozono troposférico y aumentando en más del doble las relacionadas con las partículas en suspensión. Los volúmenes de producción de sustancias químicas en

[218] OCDE, *Prospectiva Medioambiental de la OCDE para el 2030*, Paris, Francia, OCDE, 2008, p. 4.

los países no OCDE están aumentando rápidamente, y la información para evaluar completamente los riesgos en el medio ambiente y en los productos de estas sustancias es insuficiente.

Los países en vías de desarrollo son los que padecerán los mayores impactos medioambientales, y son también los que están menos equipados para gestionarlos y adaptarse. Pero los costes económicos y sociales de la ausencia de políticas o del retraso en la aplicación de políticas en estas áreas son significativos y ya están afectando a las economías, incluyendo a las de los países de la OCDE, directamente (por ejemplo, los costes de los servicios públicos de sanidad) e indirectamente (por ejemplo, la reducción de la productividad laboral). Los costes de la ausencia de políticas orientadas a frenar la pérdida de biodiversidad (por ejemplo, pesquerías) y el cambio climático pueden ser considerables.

Más allá del sentido de urgencia, las políticas ambientales son y serán un eje fundamental del desarrollo de la administración en el siglo XXI, encontrar un modelo donde el crecimiento económico no choque con el medioambiente.

Estos factores son algunos de los determinantes del sistema de la administración pública y la relación entre las acciones gubernamentales, los ciudadanos, los mercados, organismos internacionales y otros actores que interactúan para construir un sistema complejo que genera nuevas necesidades y conflictos. Ante ello, la Ciencia de la Administración Pública debe estudiar y proponer cómo manejar estos nuevos retos, cuáles y cómo deben de ser las instituciones para abordar estos desafíos, como lo son los sistemas, reglas, estructuras y procesos, también las herramientas administrativas, la formación y selección de personal y la administración de recursos.

La Ciencia tiene un carácter acumulativo, no se trata de desdeñar los avances existentes en la Ciencia de la Administración Pública, sino de desarrollar las herramientas y el conocimiento para manejar este entorno.

El siglo XXI se ha caracterizado por ser un parteaguas para la Administración Pública. La rapidez y diversidad de los avances tecnológicos, las nuevas formas de comunicarnos, la transformación política, económica, social y ambiental que se ha observado en diferentes partes del mundo son sólo algunos de los elementos que constituyen el contexto bajo el cual la Administración Pública se desarrolla.

En los últimos años la complejidad de la Administración Pública ha aumentado. Los problemas son más diversos, fragmentados, interdependientes, con un mayor número de conflictos que requieren más tiempo y recursos financieros[219]. A esto habría que sumarle los efectos de la globalización en la actividad del gobierno como lo son el acotamiento del Estado-Nación, poderes fácticos transnacionales, ciudadanos cada vez más participativos, informados y críticos que demandan mayor transparencia.

Las acciones son cada vez más personalizadas y específicas, los problemas locales se convierten en agenda nacional, lo que requiere el uso de instrumentos como *big data* y microlocalización. La Administración tiene que responder al entorno global, pero también a lo local, micro local y personal.

El régimen democrático en el que se desempeña la Administración Pública ha generado una ampliación del concepto de lo público y un abanico de derechos más incluyentes y con mayor cobertura. Este mismo régimen ha empoderado al ciudadano y a los grupos de interés, sin embargo ha hecho la operación del gobierno más compleja y las reformas administrativas que han realizado los Estados no presentan evidencia de que hayan fortalecido o ampliado sus capacidades públicas o de gobierno. Frente a estas condiciones cualquier aproximación lineal al estudio de la Administración Pública probablemente resultará insuficiente.

3.2. La disociación entre la Ciencia de la Administración Pública y la práctica de la Administración Pública en México en el siglo XXI

El elemento básico para repensar la Ciencia de la Administración Pública es su relación con la práctica administrativa. Si partimos de que el valor fundamental de la Administración Pública como ciencia está íntimamente ligado a la utilidad y aplicabilidad del conocimiento que genera y el aparato de gobierno, entonces, existe la necesidad de repensarla.

Actualmente los gobernantes, administradores públicos y ciudadanos no encuentran en la Ciencia de la Administración Pública las herramientas para resolver oportunamente problemas de la vida pública.

Frente a temas como el papel de los factores efectivos del poder fuera de la legalidad, como lo son en Estados Unidos: el terrorismo, la falta de

[219] Pan Suk, "Desafíos a…, *op. cit.,* 2007.

transparencia de los corporativos (caso *Enron*), o la irresponsabilidad de los bancos en el tema de hipotecas que generaron una crisis económica con consecuencias globales, la Administración Pública no ha generado alternativas que sean reconocidas por los gobiernos o por las otras áreas del conocimiento como una aportación reconocida y reconocible.

En México ocurre lo mismo, ante el crecimiento del narcotráfico, la debilidad del Estado, la incapacidad para limitar monopolios y privilegios, la ciencia de la Administración no ofrece una solución sólida en lo conceptual y práctico.

Existen casos aislados en los cuales la Administración Pública ha generado no sólo una instrumentación eficaz, sino un marco conceptual sólido, como es el caso del *Homeland Security* en Estados Unidos. Al respecto, Jones y Givens afirman que la seguridad nacional es una disciplina emergente de estudio y práctica, y para su análisis la Administración Pública como disciplina es central. De ahí, que sea necesario el desarrollo de la seguridad nacional como una profesión, en la que esta disciplina esté en el centro y que más programas de posgrado de ésta y de política pública en seguridad nacional sean ofrecidos y expandidos en el futuro[220].

Es oportuno cuestionar en qué medida la Administración Pública como ciencia está influyendo en las decisiones de la administración pública. De primera instancia podemos observar que el lenguaje de los textos de administración es sofisticado, académico e inaccesible al servidor público.

En México, el 63% de los funcionarios municipales tiene estudios de preparatoria o menos (IMCO, 2010), por dar un ejemplo. La Ciencia de la Administración Pública debe orientarse a los sujetos de la administración, no únicamente a los lectores del ámbito académico[221].

La Administración Pública no está profesionalizada. En el caso de México, sólo los servicios exterior, electoral, fiscal y las áreas de seguridad tienen una formación profesional específica. Al respecto, Omar Guerrero (2001)

[220] Dale Jones y Austen Givens, Public Administration. The Central Discipline in Homeland Security", en *The Future of Public Administration, Public Management, and Public Service around the world*, Georgetown University Press, Washington, D.C., 2010, p. 67.

[221] Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., *Índice de Competitividad Urbana 2012*, disponible en línea, http://imco.org.mx/images/pdf/ICU 2012_-_Lanzamiento_(final). pdf, consultado el 5 de octubre del 2012.

señala con claridad que "es patente la inexistencia generalizada de la carrera administrativa en México"[222].

Las limitaciones para la comunicación entre los científicos de la administración y los profesionales de ésta son un tema que requerirá una reflexión profunda. Además de las limitaciones para la comunicación, la Administración Pública está atrapada en su mecanismo de generar conocimiento.

La mejor prueba es que ninguna de las lecturas utilizadas en el doctorado de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), hasta el día de hoy, son una tesis de doctorado. Si la tesis no es un mero trámite para titularse, debería ser un mecanismo de transmisión de conocimiento. El conocimiento se está generando en el formato de ensayo, o en otras áreas del conocimiento.

Las ideas y los pensadores más relevantes a nivel internacional de la Administración Pública no tienen una formación que provenga de ésta. En el cuadro siguiente observamos que ninguno de los pensadores más trascendentes para la ciencia de la Administración, considerando como tales a los creadores de los principales enfoques, tiene estudios formales de Administración Pública.

ENFOQUES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Enfoque	Representante y Formación
Public Management	– F. Taylor: Ingeniero Mecánico y economista. – Michael Barzelay: Maestría en Gestión Pública y Privada y Doctorado en Ciencias Políticas. – Barry Bozeman: Doctor en Ciencia Política.
Public Policy	– Harold D. Lasswell: Sociólogo. – Charles Lindblom: Politólogo. – Yehezkel Dror: Doctor en Ciencias Jurídicas. – Osborne y Gaebler: Periodista y exalcalde de una ciudad.
Governance	– Renate Mayntz: Socióloga. – Luis Fernando Aguilar Villanueva: Doctor en Filosofía. – Guy Peters: Ciencia Política; – Luciano Tomassini: Abogado y cientista político.

Fuente: Elaboración propia.

[222] Omar, Guerrero *Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas*, México, INAP, 2001, p. 15.

La capacitación que los administradores públicos reciben está centrada en herramientas de la agenda de derechos (transparencia, derechos humanos, atención a grupos vulnerables, etc.), y la mayoría de los cursos que el gobierno ofrece son herramientas provenientes de la administración privada. Esto en sí mismo no es un problema, pero la Administración Pública no tiene un equivalente de avance en cuanto a liderazgo, desarrollo de capital humano, motivación, gestión de recursos y muchos otros temas en los que la administración privada ha generado conocimiento y aplicaciones avanzadas.

Si revisamos las políticas más novedosas que los gobiernos están ejecutando, se observa que lo hacen con una diversidad de herramientas que no pasan por la ciencia de la Administración Pública.

Los gobiernos están generando soluciones e innovando. Por ejemplo, en la Ciudad de México se creó el sistema de apoyos sociales directos a poblaciones vulnerables (apoyos a tercera edad, madres solteras, personas con discapacidad, etc.), que después fueron retomados por la mayoría de los estados. Estas decisiones no pasaron por las herramientas de la Administración Pública. Otro ejemplo son los compromisos firmados durante la campaña a gobernador de Enrique Peña Nieto, quien logró resultados exitosos, además de que puede entenderse como un ejercicio de gobernanza. Sin embargo, su origen está en la mercadotecnia política, no en la Administración Pública.

Los proyectos de innovación tecnológica los están generando empresas privadas, a partir de herramientas que ofrecen las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), y no se apoyan en la ciencia de la Administración. Por ejemplo, una de las revoluciones en la práctica de la administración pública ha sido la georreferencia; sin embargo, ésta se hace posible gracias a una empresa privada (*Google*), con una herramienta tecnológica (*Google Maps*), desarrolla aplicaciones para el mercado y con posterioridad se desarrollan aplicaciones para los gobiernos. En ningún momento estas aplicaciones provinieron de la teoría o la ciencia de la Administración Pública.

En las últimas décadas los enfoques dominantes en la Administración Pública han sido la Nueva Gerencia Pública (NGP), las Políticas Públicas y la Gobernanza. Cada uno de ellos ha realizado aportaciones importantes al estudio de esta disciplina; sin embargo, sus contribuciones no han sido suficientes para construir las herramientas que el gobernante, el político y el

administrador público necesitan para dar respuesta a los problemas públicos del siglo XXI.

Los tres enfoques llevan más de 30 años madurándose, lo que significa que son anteriores a la generalización del internet, a la caída del muro de Berlín y distantes a la realidad del gobierno y del ciudadano de hoy. Nadie duda de su importancia y utilidad, pero la falta de innovación y de nuevos conceptos que no sólo expliquen, sino que generen herramientas al gobernante, al administrador y al ciudadano es una deuda de la Administración Pública.

Partiendo de que la Administración Pública es una ciencia por derecho propio, aún falta una reflexión de fondo, también debe ser una ciencia que genere tecnologías aplicables. Si entendemos que tecnología es el conjunto de conocimientos técnicos, ordenados científicamente, que permiten diseñar y crear bienes y servicios que facilitan la adaptación al medio ambiente y la satisfacción de necesidades, entonces cuáles son las tecnologías de la Administración Pública.

Si bien es cierto que la ciencia de la Administración Pública se diferencia de la Ciencia Política por su carácter instrumental, también lo es que no hay una generación de herramientas concretas para el administrador público. Por ejemplo, mientras que para la administración privada hay estándares de industria para el desarrollo de *software* de administración, la generación de soluciones para los gobiernos no alcanza a ser una industria creciente.

3.3. Las nuevas necesidades de la Administración Pública

El sistema en el que se desarrolla la Administración Pública actual implica nuevas herramientas intelectuales y tecnológicas, para abordar los nuevos problemas y los tradicionales. En este sentido, señala Jocelyne Bourgon,[223] nuevas formas de pensar y nuevos enfoques para gobernar están surgiendo y en consecuencia la Administración Pública continuamente está cambiando, sin embargo las prácticas del pasado no son suficientes para enfrentar algunos de los desafíos del siglo XXI. Esta situación deriva, en parte, del surgimiento de nuevas necesidades de la Administración Pública.

[223] Bourgon, *A New…, op. cit.*, 2011.

Hoy la naturaleza de los asuntos públicos es compleja; su carácter global exige creatividad e innovación conceptual para su atención,[224] sin embargo, quienes los atienden están inmersos en un contexto caracterizado por el incremento de la incertidumbre, la volatilidad y la imprevisibilidad.

La complejidad de los asuntos públicos es uno de los elementos que obliga a generar nuevas o mejores herramientas para su tratamiento, sobre todo porque su nueva naturaleza se caracteriza por una amplia dispersión del poder y un alto nivel de interdependencia que no es posible resolver a través de las formas tradicionales; el tratamiento de "lo público" requiere un enfoque holístico y participativo derivado de la interacción de múltiples agentes que actúan simultáneamente.

El incremento de la complejidad y la incertidumbre en los asuntos públicos no significa que los gobiernos pierdan capacidad de intervención, sino más bien que necesitan diferentes enfoques y nuevas formas de pensar para solucionarlos. De ahí que la Administración Pública demanda una nueva síntesis de conocimiento integrada de forma coherente por las teorías que han significado una contribución a esta disciplina, convenciones, principios y prácticas de los valores perdurables con aquellos que respondan a los desafíos de la actualidad.[225]

Frente al cambio de la naturaleza de los asuntos públicos y del contexto en el que se desarrollan los gobiernos, la Administración Pública está obligada a cambiar. Si no lo hace, difícilmente responderá de manera satisfactoria al cada vez mayor y complejo número de demandas sociales.

Al respecto Kettl[226] apunta que la Administración Pública enfrenta una paradoja interesante: se sitúa en un "remanso disciplinario" dado que en los últimos años los estudiosos de esta disciplina han tratado de sustituirla por campos de estudio como la implementación, la gestión pública y la teoría formal de la burocracia, lo que ha ocasionado que esta disciplina pierda preeminencia en el campo de la Ciencia Política, disciplina a través de la cual la Administración Pública se desarrolló. El autor refiere que la posibilidad

---

[224] Ricardo Uvalle Berrones, *La Administración Pública como ciencia social tecnológica*, en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. III, núm. 2, segundo semestre, México, 1994, p. 295.

[225] Bourgon, *A New..., op. cit.*, 2011.

[226] Kettl, "The Future…, *op. cit.,* 1999.

de reconstruir esta disciplina radica en comprender que "los problemas con los que los administradores públicos de hoy en día están luchando son categóricamente diferentes de muchos de los problemas que las teorías anteriores trazaron". En este sentido Kettl hace énfasis en la importancia de definir nuevos "rompecabezas teóricos" que sean útiles a los administradores públicos.

La necesidad de "una nueva síntesis de conocimiento" o de "nuevos rompecabezas teóricos" en el campo de la Administración Pública que tanto Bourgon como Kettl refieren, deberá inscribirse en un marco de análisis amplio, pues las reformas de esta disciplina llegan a ser un ejercicio realista sólo cuando están influidas y guiadas por los valores y las fuerzas socio-políticas que operan en una sociedad determinada.[227]

La Administración Pública ha sido construida sobre la base de la jerarquía, la autoridad, el Estado de Derecho y la estandarización. Se formaron durante la revolución industrial, en contraposición de la improvisación, el gobierno por excepción y el cacicazgo.[228]

Los principios de la administración dieron estabilidad y certidumbre al Estado, las empresas y los ciudadanos y siguen vigentes pero ahora son insuficientes para explicar los hechos pasados o futuros y construir herramientas o para resolver los problemas públicos. Cada vez son más necesarias las soluciones mediante el diálogo, las redes y acuerdos que no siguen la lógica de los principios tradicionales.

Un ejemplo de esto es el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001, cuando las estructuras de jerarquía tradicional impidieron un modelo de comunicación en red, ya que el gobierno tenía la información para evitar el ataque, pero no la red interior para procesarlo. De hecho, los oficiales federales admitieron que no había un proceso para notificar un posible ataque, lo que generó fallas en la toma de decisiones.

Así entonces, el nuevo gran dilema radica en la flexibilidad y la legalidad, en cómo reaccionar de manera oportuna a lo que no estaba previsto en un marco

[227] ONU, *Rethinking public administration: an overview, Naciones Unidas, División de Administración Pública y gestión del desarrollo*, 1998.

[228] Kettl, "The Future…, *op. cit.,* 1999.

legal que garantice derechos a muchos actores con intereses traslapados y con varios ámbitos de ley aplicables.

El caso de *Starlink* es un ejemplo. En el año 2000 más de 300 productos de empresas como *Taco Bell, Kellogg´s* y *Kraft* que contenían maíz modificado genéticamente para hacerlo más fuerte frente a las plagas, no habían sido aprobados para consumo humano. Frente a esta situación, varios grupos de activistas denunciaron su contaminación a través de la presentación de evidencias en el *Washington Post*, lo que generó críticas importantes a la FDA (*US Food and Drug Administration*) y el retiro de productos vinculados.

El conflicto se hizo internacional: el laboratorio era francés; las empresas norteamericanas; Japón había comprado el producto sin conocer las modificaciones genéticas; las plantas mexicanas no separaban el maíz convencional del modificado genéticamente. El conflicto se desarrollaba en medio de una mezcla de marcos jurídicos e intereses estatales y privados.

El problema fue tal que se estima que la mitad del consumo de maíz de Estados Unidos estaba relacionado con *StarLink*. Al final del día no hay evidencia del daño que podría causar este maíz, ya que el ingrediente contaminante se destruye con cualquier proceso del producto. El incidente generó pérdidas por millones de dólares, el desprestigio de industrias y el final de muchas carreras.

Kettl considera que este incidente es la quinta esencia de los problemas públicos del siglo XXI, una nueva tecnología que ofrece avances importantes pero también riesgos, enfrentado bajo una incertidumbre científica, bajo ataques políticos, con un activismo de ONG´s y la atención de la opinión pública global. La respuesta tanto de las empresas como de los gobiernos fue desatinada.

Era un problema que demandaba una solución, pero no había posibilidad de hacerlo desde una sola agencia, involucraba un trabajo en equipo y la cooperación con compañías privadas, además de que no había una definición clara de resolver el problema.

En cuanto al estudio de Administración Pública, no hay una teoría o herramientas que ofrecieran una idea para la adecuada solución. Kettl concluye que el gobierno se encontró sin el equipo para los problemas que tenía que

resolver y probó la pobre relación que hay entre la teoría administrativa y el mundo en el que intenta operar.

La Administración Pública es el instrumento del Estado para convertir las ideas y las definiciones en resultados, a través de la gestión de personas y recursos, en un entorno donde las ideas van a una velocidad sin precedente, los avances tecnológicos generan nuevas industrias con impactos económicos y a la salud inesperados, generará nuevos procesos, servicios, autorizaciones y trámites.

CAPÍTULO 4.

FUNDAMENTOS PARA LA
CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PARA EL SIGLO XXI



CAPÍTULO 4.

FUNDAMENTOS PARA LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL SIGLO XXI

La Ciencia de la Administración Pública ha dado forma a la práctica administrativa contemporánea. Su visión de orden, burocracia, jerarquía, legalidad, profesionalismo y división del trabajo generaron condiciones de estabilidad y confianza para el florecimiento de la democracia, el Estado de Derecho y los negocios. Sin embargo, el tránsito de una sociedad industrial a una postindustrial ha generado nuevas necesidades y desafíos que requieren del desarrollo de nuevas capacidades.

La Ciencia de la Administración debe evolucionar de acuerdo a las necesidades del gobierno en el contexto de una sociedad postindustrial o postmoderna. Esta disciplina debe generar un conocimiento útil y armónico con el sistema económico, político y tecnológico que entienda y explique el quehacer del gobierno, pero también lo facilite, lo haga eficaz y efectivo, con mejor capacidad de respuesta y de propuesta.

Ante las nuevas necesidades de la Administración Pública se requiere que la Ciencia de la Administración genere nuevos instrumentos, los cuales no sustituirán a los tradicionales. Esta necesidad toma mayor sentido cuando después de 40 años de reformas administrativas no hay evidencia clara respecto a si el desempeño del gobierno ha mejorado.

Los problemas que en su momento derivaron de la sociedad industrial se han atendido, sin embargo al día de hoy no han sido resueltos y emergen nuevos. En este contexto, la Ciencia de la Administración debe basarse en una acumulación de conocimiento y en la sistematización armónica de éste, que valore la tradición pero que al mismo tiempo dé espacio a la innovación.

Ante este panorama, ¿Cómo lograr que la Ciencia de la Administración Pública avance? La respuesta no es simple, si bien hay una revolución general del conocimiento en el siglo XXI y es clara la necesidad de hacerlo, el modelo de acumulación de conocimiento sobre los mecanismos tradicionales no es suficiente para que la Ciencia de la Administración tenga un impacto positivo

en la vida cotidiana de los ciudadanos y del gobierno. En términos de Kuhn, se requiere una revolución científica, lo que implica un replanteamiento en cuanto a la definición del objeto de estudio de la Ciencia de la Administración, su aproximación, las técnicas, los métodos y la orientación de la investigación, esto es, sus fundamentos.

Es importante subrayar que no se trata de la aplicación de informática o tecnologías, sino de replantear las bases de la Ciencia de la Administración Pública para detonar la generación de nuevo conocimiento, lo que se vincula más con la capacidad de imaginar soluciones y hacerlas herramientas que construyan realidades deseables.

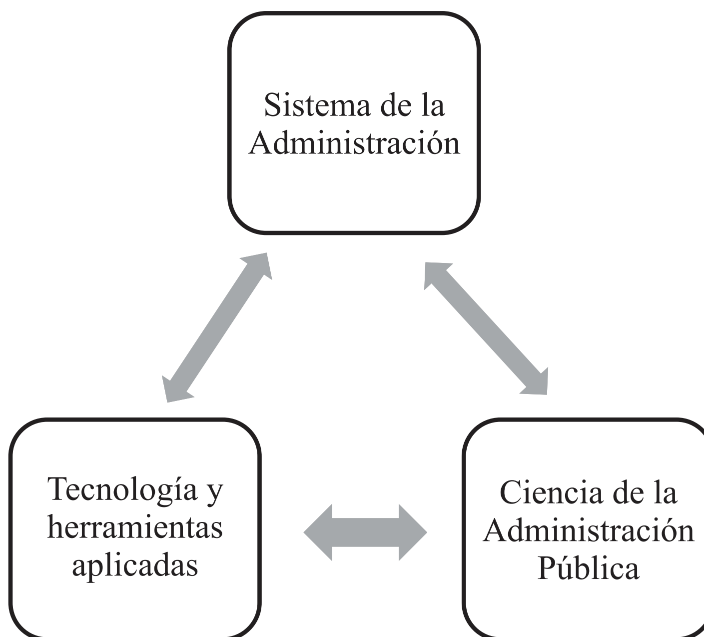
4.1. Pertinencia entre el Sistema de la Administración y la Ciencia de la Administración Pública

A lo largo de la investigación el principal cuestionamiento ha sido si las aportaciones de la Ciencia de la Administración Pública responden a la complejidad de los retos, los problemas y la práctica gubernamental, en un escenario de capacidades gubernamentales acotadas. El estado actual de la Ciencia no permite entender estas realidades y resolver estos problemas, por lo que los tomadores de decisiones voltean hacia otras disciplinas para abordarlos.

Para hacer pertinente el conocimiento que genera la Ciencia de la Administración Pública es necesario alienar su epistemología a la realidad y a las herramientas, sólo así podrá cambiar. Al respecto, Einstein señalaba: "La relación entre ciencia y epistemología es curiosa, dependen la una de la otra. La epistemología sin contacto con la ciencia es un proyecto vacío. La ciencia sin epistemología –en el caso de ser pensable– es primitiva y confusa"[229].

De esta manera, la Ciencia de la Administración Pública cobra mayor sentido a partir de la realidad (el Sistema de la Administración), el conocimiento del conocimiento, (la epistemología de la Ciencia de la Administración Pública), la Ciencia y las herramientas para alterarla (tecnologías de la Administración Pública). Ver figura.

[229] Albert Einstein, *Reply to Criticisms*, P. Schilpp, 1988, p. 507.



Fuente: Elaboración propia.

Para lograr esta alineación entre el Sistema, la Ciencia y las herramientas es necesario replantear los elementos fundamentales de la Ciencia de la Administración Pública, su aplicación y su relación con la práctica administrativa en un ciclo de gestión del conocimiento integrado por la práctica y la academia, una ciencia de innovación y con capacidad de experimentar y construir herramientas tecnológicas.

En esta redefinición de la Ciencia, el gobierno –como el agente sustantivo de la administración pública– tiene un papel fundamental: lograr resultados de fondo, mejorar su desempeño, la solución de problemas públicos y conciliarlos con las agendas políticas y electorales.

4.2. Investigación *a priori* y *a posteriori*

Tradicionalmente la Ciencia de la Administración Pública ha estudiado la historia de la Administración Pública y las ideas administrativas a partir de la explicación de los fenómenos desde una perspectiva de hechos consumados, es decir, se ha realizado una investigación de naturaleza *a posteriori*. Ello ha

generado un conocimiento importante, pero también ha limitado su capacidad de proponer e innovar. En un contexto tan dinámico es necesario complementar su carácter *a priori* con investigación propositiva y prospectiva (*a posteriori*), que permitirá una mejor armonización entre la Ciencia con el Sistema de la Administración Pública.

4.3. El objeto de estudio de la Ciencia de la Administración Pública

El objeto de estudio de la Ciencia de la Administración Pública tradicionalmente se ha centrado en el gobierno en acción o en el proceso administrativo público que se inscribe en el Estado y que está normado constitucionalmente en su organización y funciones, y subordinado al gobierno. Aguilar Villanueva (1994)[230] en la primera parte de su artículo "Los Objetos del Conocimiento de la Administración Pública" aborda con detalle el tema, pero entre las divergencias de tonos se acepta como común el estudio de la actividad del Estado.

El redimensionamiento y conceptualización de lo público, el papel de la sociedad, el fenómeno de la globalización, sólo por mencionar algunos, obligan a replantear este objeto, ya que más allá de la administración o la gestión de los recursos está la orientación para que el efecto de su aplicación genere un impacto positivo para el Estado y la ciudadanía, lo que es congruente porque el objetivo del aparato estatal que representa la administración pública no es la gestión de recursos, sino el cumplimiento de los mandatos constitucionales, el servicio a los ciudadanos y la solución de los problemas públicos.

En este sentido, el objeto de la Ciencia de la Administración Pública debe ser más amplio y reenfocarse en cómo generar mayor utilidad a la práctica administrativa, que permita incluir los temas que el proceso administrativo tradicional no considera, pero que tampoco pueden ser tratados fuera de la esfera de lo público.

Con base en estas apreciaciones, se concluye que la Ciencia de la Administración es el área del conocimiento que se dedica al estudio, la integración, el desarrollo, la comunicación y la difusión de los principios, los valores, las estrategias, los mecanismos y las tecnologías orientadas al cumplimiento de los mandatos constitucionales, el servicio a los ciudadanos y

[230] Aguilar Villanueva, *El estudio…, op. cit.,* 1994.

la solución de los problemas públicos, así como a la creación de valor público y a la defensa del interés público.

El principal foco del estudio y quehacer de la administración pública es lo público, sin embargo la frontera entre lo público y lo privado se transforma y afecta la definición de los problemas que la Administración Pública debe atender en un contexto de cambio y de redefinición del actuar del gobierno y su relación con la sociedad.

Para esta investigación se consideran como problemas públicos las necesidades actuales y emergentes de los ciudadanos, los hechos, acciones o tendencias que afectan o afectarán de manera positiva o negativa a los bienes o derechos de los ciudadanos, la vida institucional, la economía o la prestación de servicios públicos.

Para abordarlo es oportuno cuestionar ¿En qué momento un asunto deja de ser privado para convertirse en público? La pregunta admite muchas respuestas, pero podemos simplificarlas en los siguientes supuestos:

a) La existencia de un mandato legal que reserve, autorice o defina como ámbito de competencia de alguno de los poderes o niveles de gobierno;
b) La afectación o violación de derechos humanos, tanto en lo personal como en lo colectivo, señalados en la Constitución o por convencionalidad;
c) El riesgo o alteración del bienestar social, el medio ambiente, la armonía social, la democracia, la economía, la legalidad y el sano desarrollo de los negocios;
d) Derivado del conflicto entre particulares o comunidades que requieren mediación o intervención política o administrativa. En una resolución judicial siempre habrá un ganador y un perdedor, por lo que hay conflictos en los que el Ejecutivo tiene que realizar acciones de mediación y conciliación;
e) Frente a emergencias climáticas, de protección civil, económicas o sociales;
f) Las demandas de grupos sociales y colectivos;
g) Necesidades presentes y futuras de la población;
h) Acciones necesarias para la viabilidad y seguridad del Estado;
i) Reaccionar y prevenir hechos tecnológicos, sociales y políticos que impacten la vida social o económica;

j) Adecuaciones del aparato del Estado al avance tecnológico y social, y
k) Acciones de actores privados con impacto en terceros, cuando actúa como prestador de un servicio público o al público.

Estos supuestos se relacionan y se potencian entre sí (tanto en el asunto a tratar como en los actores que intervienen) y configuran no sólo la agenda pública, también la agenda de gobierno y de la administración pública, lo que obliga a una articulación de soluciones entre el ejercicio de la autoridad y los actores privados.

4.4. La Ciencia de la Administración Pública y su relación con otros ámbitos del conocimiento.

La práctica de la Administración Pública se desarrolla en un entorno complejo, donde intervienen factores legales, económicos, sociales, políticos y tecnológicos, por lo que su entendimiento requiere de instrumentos intelectuales y académicos de diversas disciplinas. En este sentido, Juan Ignacio Jiménez Nieto es puntual:

"La administración sólo puede construirse científicamente a partir de los elementos primarios elaborados por las distintas ciencias sociales básicas: la sociología aporta, como ingredientes, los conceptos de comunidad y sociedad, estructura y función, grupo e institución, movilidad o integración, estabilidad o cambio; la ciencia política, los de poder, eficacia, gobierno, participación, soberanía, autonomía, interés público, partido políticos, grupo de presión, opinión pública, poliarquía, autocracia, democracia o anarquía; la psicología, los de comportamiento, liderazgo, actitud, motivación, comunicación, organización informal, conflicto y consenso, cooperación, equipo, opinión, alineación o espíritu de cuerpo; la economía, los de escasez de recursos, alternatividad de productos, utilidad, eficiencia, rendimiento, opción, optimización, maximización o equilibrio general y parcial; el derecho, los de organización formal, órgano, competencia, personería jurídica, capacidad reglada y discrecional, descentralización, desconcentración, y así sucesivamente"[231].

[231] Juan Ignacio Jiménez Nieto, *Concepto y Método de la Administración Pública*, Madrid, Tecnos, 1978, pp. 2-3.

Derivado de que la Ciencia de la Administración Pública ha tenido un carácter integrador e interdisciplinario, se ha generado dispersión y ambigüedad en sus planteamientos, es decir, éstos se han utilizado, pero sin generar una teoría propia.

La relación entre la Ciencia de la Administración y otras áreas del conocimiento ha sido abordada a partir de su genealogía y aportaciones mutuas. Históricamente la Ciencia de la AP ha estado vinculada con la Ciencia Política, sin embargo, como se ha demostrado, no se alimenta de sus herramientas o metodología.

Esta vinculación es ideológica: no hay elementos en la práctica cotidiana o en la formación de los servidores públicos que permitan suponer un vínculo primordial en la construcción de conocimiento más profundo que el que tiene con la administración.

En la realidad los fenómenos administrativos suceden sin un tamiz académico y pueden estudiarse desde diferentes enfoques. Como ha sido mencionado, históricamente el estudio de la Administración Pública se ha realizado desde la Ciencia Política, sin embargo ello no significa que sean fenómenos políticos, lo que ha generado que su estudio desde la administración sea relegada a un segundo plano y en consecuencia la visión práctica de la Ciencia de la Administración Pública.

La Administración Pública es una especialización de la administración centrada en la gestión de recursos, orientada al desarrollo del Estado y a la solución de problemas públicos, por lo que la diferencia esencial es teleológica. Esta diferencia sobre los fines tamiza los principios, los valores y el actuar, pero no altera su esencia administrativa.

Esto no es sólo un planteamiento epistemológico, tiene una implicación para el futuro y utilidad de la Ciencia de la Administración Pública, ya que la Ciencia Política es fundamental para entender los fenómenos políticos, sin embargo, es difícil pensar en la solución de problemas públicos desde su óptica y sus herramientas. Para desarrollar investigación e instrumentos útiles al Estado y a los usuarios de la Ciencia de la Administración se debe retomar la esencia administrativa.

La nueva relación tiene que partir de determinar cuáles son los instrumentos intelectuales para comprender y proponer soluciones a los problemas públicos, así como para construir las herramientas tecnológicas y específicas que resuelvan estos problemas.

El eje unificador de las diferentes áreas del conocimiento sobre la Ciencia de la Administración Pública es la solución de problemas públicos, esto implica centrarse en tres elementos ya señalados en el cuadro de Pasteur: el entendimiento profundo, la aplicación tecnológica y la suma de ambos.

La Ciencia de la Administración Pública debe encontrar formas más dinámicas y productivas de interacción entre áreas del conocimiento e investigadores. El mayor reto en esta nueva relación es la creación de herramientas útiles al gobierno, al servidor público y al ciudadano.

Ello significa que la explicación de los fenómenos administrativos desde diversas aproximaciones se traduzca en una propuesta de soluciones específicas, sobre todo porque en el contexto actual es muy difícil generar herramientas y aplicaciones tecnológicas de gobierno y administración a partir de teorías como lo es la gobernanza.

La experiencia de otras áreas del conocimiento demuestra que para reducir la brecha entre la investigación académica y la aplicación práctica se requiere traducir el conocimiento en herramientas útiles, con la participación de otras disciplinas y una cooperación más eficaz entre investigadores.

Hay tres elementos trascendentales para la construcción de una relación productiva entre la Ciencia de la Administración y otras áreas del conocimiento:

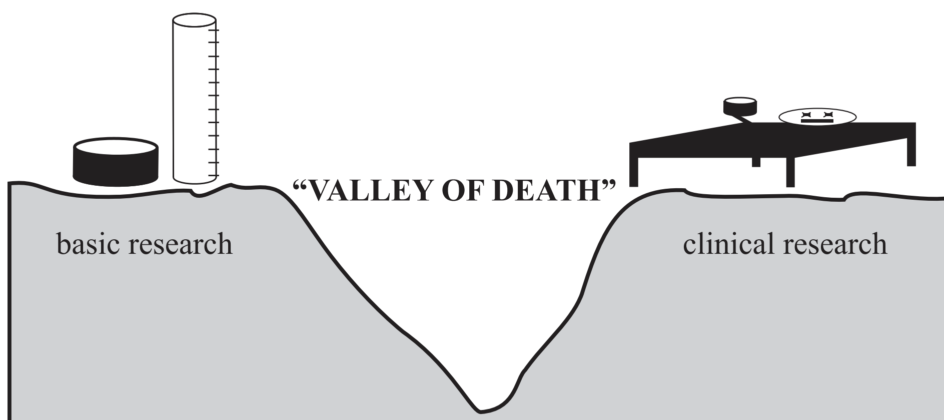
a) La investigación traslacional;
b) Generación de conocimiento colectiva, y
c) Relación con disciplinas emergentes.

4.4.1. Investigación traslacional

Una de las experiencias más interesantes de integración de conocimiento es lo que sucede en el campo de la medicina. Para comprender esta experiencia es necesario partir de una premisa básica: entre la investigación básica y la

aplicación existe una brecha que llaman "el Valle de la Muerte", que hace que la investigación no prospere hacia el beneficio de los pacientes. Frente a este problema se ha planteado integrar el conocimiento a través de la investigación traslacional que permite traducir los avances de la Ciencia Básica en aplicaciones clínicas con un enfoque que en inglés se resume en la expresión *from bench to bed-side* (del laboratorio a la cabecera del enfermo).

En este proceso intervienen la ingeniería, la economía, la administración y otras áreas del conocimiento que permiten hacer de los avances académicos, servicios de salud. Véase la siguiente figura.



Fuente: *Fang FC, Casadevall A. Lost in Translation-Basic Science in the Era of Translational Research. Infect Immun*, 2010.

La diferencia entre la investigación tradicional y la traslacional es muy sutil. David Hill, científico jefe del *Lawson Health Research Institute*, asegura: "seguimos comenzando con un descubrimiento pero en lugar de dejar ese conocimiento en una estantería y esperar a que lo lea algún científico del sector farmacéutico o biotecnológico lo que hacemos es desarrollarlo en el Instituto internamente hasta el punto que estamos realizando estudios clínicos"[232].

La Investigación Traslacional (IT) se responsabiliza de la investigación, crea conocimiento con un propósito concreto y lo lleva hasta un punto final. Este tipo de investigación también es definida como traducción del conocimiento

232 Investigación trasnacional ¿y eso qué es?, 21 de enero de 2008. Disponible en: http://saludycomunicacion.com/blog/?p=302

(*knowledge translational*), diseminación del conocimiento o transferencia del conocimiento (*knowledge transfer*).

La IT ha sido definida originalmente como aquella investigación aplicada y comprehensiva que pretende traducir el conocimiento científico disponible para hacerlo útil a la población[233]. Si bien no aparece de manera explícita en la literatura, es esencial reconocer la inherente vinculación entre la IT y la teoría de complejidad[234].

En la práctica administrativa ya sucede, pero sin un sustento académico (cuadro inferior derecho del Cuadro de Pasteur), tal es el caso del uso de la georreferencia y micro localización, a través de aplicaciones como *Google Maps* que se han generalizado en la operación cotidiana.

La IT todavía es poco conocida y aplicada por los científicos sociales, como sucede con la Administración Pública que si bien es una ciencia aplicada, existe una brecha entre la investigación académica y la práctica administrativa.

4.4.2. Generación de conocimiento colectivo (*wikinomics, crowdworking, coworking*)

La generación de nuevas ideas regularmente proviene de diversas fuentes interconectadas entre sí, por lo que la capacidad de intercambiar información, recabar opiniones y democratizar el conocimiento hace que las formas de interactuación y colaboración entre profesionales evolucionen hacia formas de crear conocimiento.

Esto implica una revolución en la forma de abordar los problemas públicos, ya que las soluciones no provienen sólo de expertos o gobernantes, sino también de los funcionarios de todos los niveles y los ciudadanos, esto es, de la creación colectiva.

El primero en plantear la idea de la "inteligencia de multitudes" es James Surowiecki, quien en su libro *The Wisdom of Crowds* señala que "un grupo de individuos con decisiones independientes puede tomar decisiones y

[233] Steven Woolf, *The meaning of translational research and why it matters*, JAMA. 2008.

[234] PE Plsek y Trisha Greenhalgh, *Complexity science: The challenge of complexity in health care*, BMJ, 2001.

realizar predicciones mejor que individuos e incluso expertos"[235]. Para que esta aseveración sea cierta se requiere: diversidad de opinión, independencia de la opinión, (la opinión de uno no influye en otros), descentralización y agregación (para pasar de las opiniones personales a la decisión colectiva). A partir de esta hipótesis, Surowiecki defiende que los mecanismos basados en multitudes presentan ventajas, respecto a sistemas centralizados.

Estos intercambios de información y deliberación entre multitudes de especialidades, enfoques y experiencias generan ambientes innovadores que potencian la creación de conocimiento, aportan ideas nuevas y relevantes para la construcción de soluciones a problemas públicos.

Para que la Ciencia de la Administración tenga una mayor utilidad pública debe acortar no sólo la distancia entre la creación del conocimiento y su aplicación, sino facilitar el acceso, la construcción y la comunicación de herramientas, así como crear un lenguaje común entre el investigador, el gobernante, el funcionario y los usuarios.

Kuhn considera este punto tan trascendente que el párrafo con el que concluye su obra *La estructura de las revoluciones científicas* señala: "El conocimiento científico como el lenguaje, o es intrínsecamente propiedad común de un grupo o no es nada. Para entenderlo necesitamos conocer las características especiales de los grupos que los crean y lo utilizan".

Entre las formas más comunes encontramos el *coworking* y *crowdsourcing*. El *coworking* o trabajo en equipos es una forma innovadora de trabajar que permite que distintos profesionales independientes, de sectores y disciplinas que compartan una oficina o espacio para hacer *networking*, intercambiar experiencias y desarrollar proyectos conjuntos.

El valor central de este modelo ya no es la competitividad, sino la capacidad de cooperar para mejorar una idea y facilitar el flujo de trabajo abierto, experimental y colaborativo. Esta fórmula se puede realizar tanto en el mismo espacio físico, como a través de Internet.

Las principales universidades del mundo ya cuentan con laboratorios de innovación basados en el *coworking*, en los cuales se pueden construir

[235] James Surowiecki, *The Wisdom of Crowds,* Anchor Books, 2005.

redes y vincular conocimiento, como el *Harvard Innovation Lab* que acepta estudiantes de cualquier área e impulsa la colaboración entre disciplinas y universidades[236]. En este laboratorio se cuentan con los recursos para el aprendizaje y comunicación, el acceso a expertos, asesorías personales con abogados y empresarios, además de un programa de incubación de empresas.

El *Crowdsourcing* consiste en externalizar tareas que tradicionalmente realizaban un empleado o un consultor, dejándolas a cargo de un grupo numeroso de personas o una comunidad, a través de una convocatoria abierta. El término fue acuñado por Jeff Howe en su libro *Crowdsourcing* y se centra en una práctica íntimamente asociada con el Internet y a la emergencia de una nueva cultura digital en el desarrollo de proyectos.

Algunos ejemplos son la *Wikipedia, InnoCentive* (iniciativa de *Procter & Gamble*) y *Amazon Mechanical Turk* (promovido por Amazon). En todos ellos el problema / objetivo / reto es sencillo: la complejidad se sitúa en la plataforma que permite la gestión de una multitud de participantes, por tanto, esta práctica supone una transformación del modo en que se realiza un proyecto pero no modifica su gobernanza ni las relaciones de poder entre las partes[237].

La *Wikipedia* es un buen ejemplo de *crowd* basado en comunidades, pese a que en ocasiones se ha utilizado como ejemplo de *crowdsourcing* convencional. Adicional al objetivo de crear una enciclopedia, se desarrollaron las herramientas más eficaces para el trabajo colectivo, las reglas y las estructuras para la gobernanza del proyecto.

Este mecanismo de trabajo ha permitido no sólo la generación de conocimiento, también es una forma rentable de generar riqueza. Un ejemplo claro de ello son los llamados *wikinomics*, concepto desarrollado por Don Tapscott y Anthony D. Williams, quienes describen la evolución del Internet hacia la *web 2.0,* el surgimiento de la economía de la colaboración y la generación de nuevas formas de producción basadas en la colaboración masiva sobre la plataforma de código abierto.

---

236 https://i-lab.harvard.edu

237 Antoni Gutiérrez-Rubí y Juan Freire, *Manifiesto Crowd. La empresa y la inteligencia de las multitudes*, LABO, 2013.

Esto cambia las dinámicas sociales y económicas, ya que los consumidores pueden participar en la creación de nuevos productos o en la solución colectiva de problemas, tal y como lo refieren Tapscott y Williams en su libro *Wikinomics*, donde plantean un caso en el cual una empresa minera canadiense *Goldcorp Inc*. había agotado sus posibilidades de encontrar nuevas vetas, aunado a que los costos de los estudios tradicionales eran impagables. Frente a esta situación, el presidente de la empresa consideró que los empleados no podrían resolver el problema, pero sí alguien más. Entonces decidió hacer pública toda la información geológica de la empresa desde 1948. En una industria en la que este tipo de información es secreta, la opción parecía descabellada, pese a ello, se publicó una convocatoria que anunciaba un premio de más de 500 mil dólares.

La respuesta fue muy amplia, estudiantes, investigadores, consultores y militares hicieron aportaciones en áreas como matemáticas, física, computación, entre muchas otras disciplinas. El resultado fue la identificación de 110 puntos con posibilidades de encontrar nuevas vetas; la mitad de ellos no habían sido identificados por los empleados de la empresa. El ejercicio arrojó 8 millones de onzas de oro y la empresa incrementó su valor al pasar de 100 mdd a 9 mil mdd. Este ejemplo de creación colectiva muestra la efectividad de la herramienta; tratándose de asuntos y problemas públicos las posibilidades se potencian.

Existen ejercicios importantes de creación colectiva como el de *Novagob*, una iniciativa de la Fundación de la Universidad Autónoma de Madrid (FUAM), que tiene como objetivo convertirse en la comunidad en línea de referencia de la Administración Pública en habla hispana (*Novagob*), además de mejorar la Administración desde la Administración, con redes de contacto y colaboración orientadas al conocimiento y la innovación, con la participación de los miembros del ecosistema público como son funcionarios, empleados y servidores públicos, profesionales del sector privado y académico, para conectarse con otros profesionales, colaborar en proyectos, compartir conocimiento y buenas prácticas, incrementar habilidades, conocer recursos e información.

4.4.3. Relación con disciplinas emergentes

La Ciencia de la Administración Pública tiene una relación importante con las disciplinas emergentes que están reconfigurando el quehacer administrativo

y que son fundamentales para la creación de conocimiento y de herramientas para los gobiernos y ciudadanos. Las tres disciplinas que presentan mayor relevancia son:

La **Prospectiva.** Descrita por Baena como "una herramienta metodológica que nos sirve para reflexionar y proponer respuestas en un mundo complejo de estructuras sistémicas. Semánticamente la prospectiva viene del latín *prospicere*, que significa ver adelante, ver a lo lejos, ver a todos lados, a lo largo a lo ancho, tener una visión amplia. Es fundamental para la administración ya que permite direccionar los esfuerzos para la construcción de futuros conceptuales que se convierten en realidad con el trabajo y conducción del gobierno.

Geografía. A través de los sistemas de información geográfica los negocios y la administración pública están revolucionando, ya que todos los fenómenos sociales, económicos y políticos suceden en el espacio físico, por lo que a través del análisis espacial se pueden estudiar y analizar procesos, patrones, sistemas y comportamientos. La tendencia a la personalización de los servicios y soluciones hace necesaria la información que cruce grandes bases de datos con la ubicación geográfica. Por otro lado, la única forma de hacer realidad las políticas es a través de la logística y esta requiere un análisis espacial y geográfico.

Gestión del cambio tecnológico. Se enfoca en la identificación de las consecuencias que genera la tecnología en las organizaciones, sus procesos de asimilación, transferencia, operación y cómo tratar las resistencias al cambio.

El creciente uso de tecnologías hace que se requieran herramientas para la correcta toma de decisiones ya que no todos los procesos de inclusión tecnológica son exitosos o tienen la misma rentabilidad.

Estas disciplinas complementan e interactúan con los trabajos de la práctica administrativa y de la Ciencia de la Administración.

La IT, las formas de creación colectiva y las disciplinas emergentes generan una relación entre las áreas del conocimiento más dinámica, ágil y productiva, en la que se amplían las posibilidades para entender y resolver problemas públicos.

Esta aproximación a la Ciencia de la Administración Pública puede parecer distante y lejana para muchos estudiosos, sin embargo el desarrollo de ideas, políticas y acciones desde la Ciencia es ya una realidad. Muestra de ello es el trabajo realizado por el Instituto Nacional de Salud Pública, que ha implementado con el apoyo de la investigación científica acciones de gobierno tangibles, útiles y trascendentes. Es el caso de las aportaciones de Mauricio Hernández Ávila, quien impulsó la Ley General para el Control del Tabaco, el impuesto al cigarro y las bebidas azucaradas, y la vacuna contra el VPH (Virus del Papiloma Humano) para las niñas.[238]

4.5. Ética y valores de la Ciencia de la Administración Pública

La crisis del 2008 significó el derrumbe de algunas economías nacionales y corporativas, pero también una bancarrota moral en la que se evidenció un sistema financiero corrupto, la incapacidad del mercado para autocorregirse, el abandono de los valores de la sociedad por la recompensa inmediata y las limitaciones del Estado para defender el interés público.

La característica de identidad de la Ciencia de la Administración es su orientación pública, por lo que los principios éticos, la creación de valor público y la defensa del interés público son condición *sine qua non* para su existencia y deben ser parte integral de la formación de todos los servidores públicos y un eje fundamental de la práctica administrativa cotidiana.

La ética y los valores en la Administración Pública van más allá de la mera honestidad, transparencia y la lucha contra todas las formas de corrupción. Refieren a la búsqueda de la justicia, la democracia, el mejor interés público y el bien común, que han sido estudiados desde la antigüedad. Aristóteles lo hizo en *La Política*; Santo Tomas de Aquino en *Suma Teológica*, Locke en *Segundo Tratado sobre el Gobierno* y algunos autores modernos como Pendleton, Moneypenny, Wilson y recientemente Bozeman.

El tema hoy reviste mayor complejidad debido a diversas causas, como lo son:

a) La superposición de derechos e intereses;
b) El cinismo, hedonismo y recompensas inmediatas como valores crecientes en la sociedad postindustrial;

[238] *Reforma*, Miércoles, 12 de noviembre del 2014, p. 14.

c) La ampliación del régimen de libertades y el individualismo económico;
d) La alteración del sentido de comunidad, y
e) El discurso privatizador de la era Reagan-Thatcher generó confusión entre la eficiencia económica y el interés público y fue el argumento para grandes negocios privados a costa del interés público.

La Ética y los valores para la Administración Pública no son sólo normativos o aspiracionales, radica también en la capacidad de conciliar estos intereses. James Madison en *El Federalista* señala "estadistas ilustrados conseguirán coordinar estos opuestos intereses, haciendo que todos ellos se plieguen al bien público".

4.6. Los retos de la Ciencia de la Administración Pública

La agenda de la Ciencia de la Administración Pública es muy amplia, tiene que resolver retos presentes y prepararse para el futuro, sin embargo hay prioridades para los estudiosos que sirvan como base y orientación para la formulación y operación de acciones de gobierno.

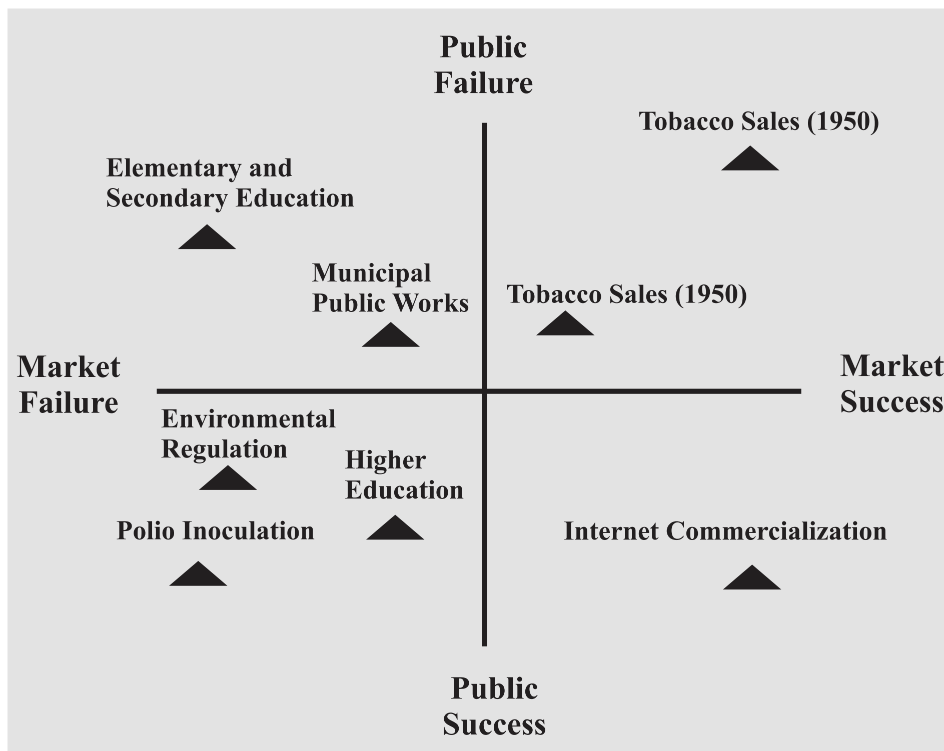
4.6.1. Teoría del Valor y del Interés Público

Una de las necesidades más urgentes de la Ciencia de la Administración Pública es el desarrollo de una Teoría del Valor y del Interés Público pragmática, normativa, pero también consensual, que se construya sobre los valores comunes de la sociedad, respete la diversidad y fortalezca los lazos de comunidad.

En este sentido es necesario conciliar los valores éticos y de interés público con el mercado y el sano desarrollo de los negocios, ya que éstos persiguen un lucro individual, incluso a costa del interés público, como es el caso de los monopolios, los privilegios y algunas formas de corrupción. La ecuación no es sencilla ya que ambos tienen fallas que se compensan, potencializan y finalmente se necesitan para subsistir.

Este dilema es abordado por Barry Bozeman, uno de los autores más significativos del *New Public Management*, que desarrolla un modelo de mapeo de los valores públicos en el que analiza las fallas y los éxitos del mercado y de lo público. Con ello se muestra que es posible abordar un asunto

de una manera novedosa, propositiva y con el apoyo de una herramienta práctica.



Fuente: Barry Bozeman, (2007). *Public Values and Public Interest; counterbalancing economic individualism*, Georgetown University Press, Washington D.C. pos. 2393/3269. Kindle Edition.

4.6.2. Una teoría administrativa de la justicia y la democracia

La práctica administrativa debe tener una orientación para hacer efectivos estos valores, porque la aproximación jurídica o de la Ciencia Política no resuelve el acceso a estos principios, sobre todo en entornos de complejidad de derechos e intereses. De esta forma cada ciudadano tiene un derecho igual a un sistema de derechos y libertades que debe ser compatible con el de todos los demás, pero en la vida real la exclusión política, social y económica dificulta este acceso. Así, la Ciencia de la Administración Pública debe encontrar las fórmulas para hacer realidad los postulados constitucionales.

4.6.3. Las herramientas para contener la negligencia, la corrupción y la permanencia de intereses privados sobre los valores

La formación y la orientación no son suficientes para salvaguardar el interés y los valores públicos, se requiere construir herramientas tecnológicas que integren los instrumentos de tecnologías de información como la correlación de datos, la medición del desempeño y el seguimiento a decisiones que involucren recursos de todo tipo.

4.6.4. Los mecanismos para la cooperación entre el sector privado, ciudadanos y gobierno de manera transparente y conveniente para el interés público

Son pocas las actividades que hoy día el Estado realiza de manera exclusiva, cada vez más se requiere la participación de los empresarios y en general de los ciudadanos, sin embargo las experiencias privatizadoras y de proyectos público-privados no necesariamente han sido convenientes al interés público. Sin duda son necesarios los instrumentos de colaboración, pero integrando en la IT herramientas jurídicas, de contabilidad, tecnologías de la información y de información al público.

4.6.5. La formación y la cultura ética de los servidores públicos

La ética, los valores públicos y el interés público son elementos transversales a toda la sociedad, sin embargo el resguardo de bienes y la tutela de derechos recaen en los servidores públicos.

Anteriormente la dinámica industrial permitía una interpretación de derechos y un sentido claro ético. Hoy definir lo correcto y el interés público es más complejo, lo que lleva a un dilema: si la ética en la Ciencia de la Administración Pública debe tener una neutralidad valorativa o debe de tener una base ideológica.

Regularmente la Ciencia en sí es neutra, su aplicación y sus fines son los que están sujetos a juicio, pero esta aproximación genera una distancia entre la vida científica y la práctica, por lo que no puede haber una diferencia entre los principios constitucionales y fundacionales del quehacer administrativo

y la Ciencia de la Administración Pública, sin caer en aspectos ideológicos o partidistas.

Es decir, la Ciencia de la Administración tiene una base de principios democráticos, de racionalidad económica y de derechos humanos, pero debe guardar una neutralidad ideológica frente a los matices de los gobiernos y los partidos políticos.

Neutralidad valorativa no significa señalar si la Ciencia de la Administración Pública es buena o mala por sí misma, sino definir cuáles son los medios para alcanzar los fines y si éstos estarían sujetos a juicios de valor.

A este reto se suma que **las teorías y las herramientas deben construirse desde una aproximación laica, con un sentido ético, sin apego a doctrinas filosóficas y morales que puedan ser excluyentes**.

La ética, los valores y el interés público no son temas abstractos para la Ciencia de la Administración Pública, deben estar permanentemente en su naturaleza misma. El desarrollo de estas herramientas da una utilidad importante, ya que son un eficaz mecanismo de contención de la visión patrimonialista sobre el Estado.

4.6.6. La administración de bienes intangibles

En una sociedad y una economía donde además de los bienes materiales el valor productivo está en el conocimiento, un reto importante para la Administración Pública es adecuarse a un proceso de cambio cultural, organizativo y de procedimientos.

Se entiende por bienes intangibles los que no tienen una representación física, pero sí un valor y una utilidad como lo son patentes, marcas, tecnología, modelos de utilidad, obras de propiedad intelectual, contenidos (música, fotografía, obras audiovisuales, grabaciones), información, procesos, secretos industriales y comerciales.

En la mayoría de los casos la atención se ha limitado a la protección y registro por medios legales, sin que se realice una gestión o explotación de estos recursos que pueden generar valor, reducir costos, incrementar la eficiencia y la potencia del Estado.

Regularmente la producción y administración de bienes intangibles es una definición nacional. La estrategia de la Unión Europea 2020 tiene como objetivo prioritario que: "Europa ejerza liderazgo, compita y prospere como una economía basada en el conocimiento, conectada, más respetuosa del medioambiente y más inclusiva, capaz de crecer de forma rápida y sostenible y de generar altas tasas de empleo y de progreso social"[239].

En la Economía del Conocimiento es imprescindible que la Ciencia de la Administración Pública genere los instrumentos académicos y las herramientas tecnológicas para su gestión y administración.

4.7. La Ciencia de la Administración Pública como Ecosistema para la innovación

El mayor reto para la Ciencia de la Administración Pública es constituirse como un ecosistema para la innovación y la solución de problemas públicos. Esto implica la capacidad de crear conocimiento, de hacerlo útil y accesible, pero también de retroalimentarlo para generar con los usuarios una sinergia productiva y de desarrollo.

Cuando hablamos de innovación, la imagen que se evoca remite a computadoras, laboratorios y hombres con batas. En contraste, cuando se habla de administración pública regularmente las primeras imágenes que se asocian a este tema son escritorios llenos de papeles y personal con mala disposición.

La imagen de la administración está vinculada con la burocracia y no con la innovación, sin embargo ésta representa un nicho de oportunidad que si se aprovecha mejoraría la práctica administrativa y en consecuencia la forma de atender las necesidades. Sin embargo, los procesos de innovación no se dan de una manera aislada, responden a un sistema y un entorno complejo. Bengt Åke Lundvall es el creador del concepto de "sistema de innovación", basado en la idea de la innovación como un proceso social interactivo[240].

---

[239] Comisión de las Comunidades Europeas, *Documento de Trabajo. Consulta sobre la Futura Estrategia*, Bruselas, 2009, p. 4. Disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/com_2009_647_es.pdf

[240] Bengt-Åke Lundvall, *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, NY, Pinter Publisher, 1992.

Este concepto se reveló pronto como una herramienta clave para el diseño y desarrollo de ecosistemas de innovación, y ha tenido un enorme desarrollo tanto teórico como geográfico. La idea de sistemas de innovación se ha aplicado con éxito a nivel nacional, sobre todo en los países nórdicos, y regional, y está también en la raíz de las políticas de *clusters*[241].

Así como existen diferencias sustantivas entre la administración pública y la administración de negocios, también hay matices importantes que distinguen la innovación gubernamental de la comercial. Algunas de estas diferencias son:

a) La innovación pública enfatiza la invención de nuevas y mejores formas de producir en los servicios públicos, que a su vez generen una mejora en el bienestar colectivo;
b) Convierte valores en nuevas ideas y éstas en servicios y bienes públicos;
c) No es la implementación de tecnologías, es la mejora y la creación de servicios y funciones que mejoren el bienestar de la ciudadanía, y
d) Obedece a valores y a principios públicos.

Estas características hacen que la innovación en administración pública tenga una dinámica diferente, que se desarrolla en un ecosistema, no de manera aislada, por lo que la transparencia, la comunicación, la interacción y la capacidad de compartir son fundamentales.

Los gobiernos ya están tomando medidas importantes para promover los ecosistemas de innovación. El "V Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas", celebrado el 22 de marzo de 2010, considera que[242]:

a) Fomentar el paso del acceso universal y continuo al aprendizaje permanente, dado que es un elemento esencial en la sociedad del conocimiento. Aparecen conceptos clave, a nuestro juicio, en el futuro sistema de formación;

241 Bengt-Åke Lundvall, *Handbook of innovation systems and developing countries: Building domestic capabilities in a global setting*, Edward Elgar Publishing, In., 2011.

242 Ministerio de la Presidencia, *Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2010*, en Boletín Oficial del Estado, núm. 147, España, 17 de junio de 2010. Disponible en: http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-9627

b) Adaptar las ofertas de formación, especialmente las dirigidas a aquellos colectivos que puedan tener mayores dificultades, de forma que se prevenga su exclusión social y que sean motivadoras de futuros aprendizajes mediante el reconocimiento de las competencias obtenidas a través de estas ofertas específicas;
c) Establecer cauces de comunicación y participación con las instituciones competentes en materia de formación continua de los ámbitos nacional y comunitario;
d) Promover un funcionamiento del sistema que garantice la eficiencia y eficacia en el desarrollo de toda la actividad formativa, así como la implantación de cauces y posibilidades de compartir recursos formativos, criterios, normas y pautas de actuación que sirvan de apoyo a las políticas compartidas por las Administraciones Públicas, y
e) Fomentar las medidas, en materia de formación, que tiendan a favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral en la realización de las actividades formativas que se efectúen dentro de este acuerdo.

Por lo tanto la innovación no se da a partir de la aplicación de la tecnología por sí misma, sino por la combinación de ésta con los valores públicos. El cambio se basa no tanto en el *e-Government* como en el *open government*; o en la digitalización de la Administración como en la gobernanza electrónica, sino que se sustenta en la transparencia, que empodera a la ciudadanía y que conduce a una corresponsabilidad, a través de la colaboración ciudadana, lo que constituye el ecosistema de la innovación de la Administración Pública.

Por sus características propias, pero sobre todo por su carácter público, la capacidad de innovar de la Administración Pública está en su capacidad de interactuar, comunicarse y generar diálogos significantes entre los integrantes del ecosistema como lo son: los políticos, la academia, las empresas, pero sobre todo con los ciudadanos, quienes en conjunto integran este ecosistema de innovación y aprendizaje.

4.8. El aprendizaje de la Ciencia de la Administración Pública

Este ecosistema está vinculado a la capacidad de aprender de la Administración Pública en dos vertientes:

a) El aprendizaje organizacional, que se refiere a la capacidad de generar conocimiento por parte de la misma práctica administrativa, y

b) El aprendizaje académico, que es el conocimiento generado y transmitido en las universidades, los centros de estudio y las instituciones que facilitan la capacitación y formación de los servidores públicos.

Ambos aprendizajes tienen dinámicas y particularidades específicas, sin embargo, para ser efectivas deben interactuar y dirigirse hacia la generación de las herramientas que los gobiernos necesitan.

El aprendizaje organizacional se define como el proceso dinámico y continuo de adquisición e integración de conocimiento, habilidades y actitudes para el desarrollo de recursos hacia la mejora de estos aspectos. Uno de los pioneros en el campo de la gestión del conocimiento fue Chris Argyris, quien, en 1978 fue el primero en utilizar el término de "aprendizaje organizativo". Argyris planteó la necesidad del desarrollo de estrategias de integración del conocimiento, para que éste se produzca tanto a nivel individual (de las personas), como colectivo (dentro de equipos y/u organizaciones).

El aprendizaje organizacional es una herramienta para el cambio, la adaptación y la transformación, ya que, al requerir una configuración estructural y cultural que fomente la innovación, la flexibilidad y la mejora[243] y al promover la participación de las personas, otorgando a estas un mayor protagonismo e implicación en diferentes dimensiones de la vida elimina las resistencias asociadas a estructuras burocráticas y jerárquicas[244]. Al igual que ocurre con el capital intelectual, la gestión del aprendizaje organizativo genera valor público. Esto implica un reto desde dos dimensiones:

a) La perspectiva del cambio. Se refiere a la necesidad de adaptarse al entorno y a las nuevas estrategias de la administración pública, y
b) La perspectiva del conocimiento. Es la concerniente a incorporar y generar nuevos conocimientos a la dinámica de la institución.

Estas dos dinámicas, en términos del cuadro de Pasteur, significan la aplicación del conocimiento, pero no necesariamente generan explicaciones a los fenómenos administrativos.

---

[243] Jef Huysmans, "The European Union and the Securitization of Migration". JCMS: *Journal of Common Market Studies*, Blackwell Publishers Ltd 2000.

[244] Ariane Berthoin Antal, Meinolf Dierkes e Ikujiro Nonaka, *Barriers to Organizational Learning*. En Meinolf Dierkes, Ariane Berthoin Antal, John Child and Ikujiro, Nonaka (Eds.), Handbook of organizational learning and knowledge, Oxford, Oxford University Press, 2001.

El futuro de la Ciencia de la Administración Pública está profundamente vinculado con el reto de hacer de la administración pública una organización capaz de aprender en armonía, pero sin subordinarse a ideologías y estilos de gobierno.

El aprendizaje académico

Si bien la Ciencia de la Administración es una Ciencia Aplicada, requiere de una teoría que explique, que dé sentido al conocimiento y ofrezca metodologías para resolver los problemas públicos. Sin embargo, por las características del sistema de la administración y las necesidades de conocimiento no se puede circunscribir a la formación y los métodos tradicionales en las aulas, ya que no son necesariamente los más útiles. Se requiere de un aprendizaje más dinámico, con solidez teórica, pero con habilidades humanas y de liderazgo.

El aprendizaje académico debe replantarse en dos líneas:

a) Adecuación de los planes de estudio, y
b) El papel del docente y el uso de herramientas para la docencia y aprendizaje.

Adecuación de planes de estudio. Como se ha observado, los planes de estudio se centran en el enfoque de Políticas Públicas, sin embargo esto representa una visión parcial del universo de la Administración Pública, que en su paradigma tradicional no resuelve o explica los problemas del nuevo sistema de la administración. Los planes de estudio deben complementarse con elementos como:

a) **Cooperación**: trabajo en equipo, intercambios de experiencias, colaboración interinstitucional y con los usuarios;
b) **Comunicación:** desarrollo de la capacidad de expresión oral, uso de las herramientas multimedia, conocimiento de los medios de comunicación, y
c) La **formación personalizada** para mantener una actitud de aprendizaje permanente y participativo.

En este contexto, algunas de las escuelas de Administración ya realizan adecuaciones.

La ÉNA (*École Nationale d´Administration*) francesa mantiene en primer lugar las disciplinas tradicionales, pero incorporan nuevas materias como:

- Razonamiento y redacción jurídica;
- Razonamiento y decisión económica;
- Análisis y gestión financiera y presupuestaria;
- Funciones y modos de actuación del poder público al nivel central y al local;
- Retos y procesos del trabajo a nivel europeo e internacional;
- Gestión y administración de la Administración Pública;
- Diálogo social;
- Elaboración de políticas públicas;
- Capacidades de comunicación;
- Capacidades de negociación;
- Operar individualmente y en red, y
- Apreciar el intercambio de experiencias y conocimientos.

El sector público en el Reino Unido atraviesa una larga serie de reformas, la mayoría de ellas en curso. *Civil Service Learning*, la organización británica para la formación del personal, define tres áreas básicas de competencia:

Trabajo en el sector público:
- Análisis diversos, redacción de informes;
- Conocimiento del marco legal e institucional, y
- Calidad y diversidad.
- Competencias clave:
- Orientación de servicio;
- Gestión de proyectos;
- Gestión financiera, y
- Competencia en el uso de TIC.

Competencias de liderazgo y de gestión:
- Capacidad de liderazgo;
- Capacidad de gestión de personal;
- Capacidad de gestión económica, y
- Capacidad de gestión del cambio.

Por su parte el HAUS, el Instituto Finlandés para la Administración Pública, destaca como valores principales a conseguir las siguientes:

Trabajar en equipo:

- Sensibilidad;
- Actitud positiva, y
- Fiabilidad.

Y lista como áreas principales de formación las siguientes:

- Estructuras administrativas, desarrollo de capacidades;
- Reforma de la Administración Pública;
- Gestión estratégica;
- Desarrollo de capacidad de gestión y de liderazgo;
- Gestión por resultados;
- Gestión de calidad y organización de servicios públicos;
- Gestión y desarrollo de recursos humanos;
- Estructura y gestión del sector público;
- Administración financiera y presupuestaria por resultados, y
- Estrategias de la Unión Europea y formación en asuntos europeos.

Estos ejemplos muestran una clara tendencia al cambio en las necesidades y los programas de la Administración Pública.

El papel del docente y el uso de herramientas para la docencia y aprendizaje

Una formación académica acorde con el sistema de la administración requiere de replantear el papel de los docentes, las metodologías y las estrategias de comunicación del conocimiento.

Una práctica docente con clases preparadas con base en ideas de hace 25 años en un modelo tradicional, no es el formato más coherente con la realidad actual, por lo que además de las credenciales de formación y la experiencia se requiere dotar de los recursos didácticos y actualización de metodologías, para pasar de un concepto de formación al del aprendizaje colectivo.

Esto incluye las herramientas de aprendizaje como el aprendizaje electrónico (*e-learning*) que es un enfoque para enseñar y aprender. Representa todo o parte de un modelo educativo basado en el uso de dispositivos y medios electrónicos como herramientas para mejorar el acceso a la formación,

comunicación e interacción y que facilita la adopción de nuevos modos de entender y desarrollar aprendizajes”[245].

En sus inicios, *e-learning* manejaba contenidos que simulaban los viejos conceptos de enseñanza a distancia, esto es, materiales que no dejaban de ser más que una mera transposición de libros o apuntes que el alumno lee. Ahora están en pantalla, pero es más *e-reading* que *e-learning*. En este sentido, se propone que los contenidos refieran a:

a) Pertinencia con las necesidades de aprendizaje;
b) Información útil y de calidad, y
c) Ser interactivos.

Otra fórmula que puede resultar útil es el *g-learning* que es la utilización del juego para aprender. Ibrahim Jabaray de la empresa *Gamelearn*, plantea que la fórmula permite incorporar técnicas en un sistema que aporta ventajas al ser más flexible, escalable, accesible, cómodo y eficiente[246].

Desde hace tiempo se han utilizado simuladores para el entrenamiento de pilotos de avión y policías, actualmente se aprovechan para la enseñanza de gobierno, a través de escenificación de situaciones de crisis y de solución de problemas públicos.

Estas herramientas facilitan la capacidad de intercambiar información, utilizar nuevas formas de investigación y crear conocimiento, pero requiere una actitud abierta, de mayor disposición, pero también implican mayor tiempo por parte del docente.

El foro global para una mejor gobernanza pública de la OCDE muestra el papel en la formación del servidor público:

a) Identificar y responder a los retos estratégicos de la modernización de la gobernanza pública, en particular, al refuerzo de la confianza en las instituciones públicas y en su capacidad de adaptarse a nuevas necesidades;

[245] Guillermo Bautista, *Didáctica Universitaria en entornos virtuales de enseñanza y aprendizaje*, Madrid: Narcea Ediciones, 2013.

[246] Jabaray Ibrahim, *G-learning: la nueva formación en habilidades*, Tribuna, 2011.

b) Generar el diálogo y fortalecer el aprendizaje para lograr políticas más coherentes y eficaces y aumentar la integridad, la calidad y el rendimiento de las instituciones y servicios públicos, y
c) Debatir y promover los elementos clave de una buena estructura de gobernanza, contribuyendo a la eficacia, eficiencia, transparencia, adecuación y responsabilidad de las instituciones públicas.

La Ciencia de la Administración Pública para el siglo XIX descansa sobre maestros que cuentan con una sólida base teórica y académica, experiencia en la práctica de la solución de asuntos públicos, con capacidad de observar y criticar la realidad y las herramientas de este momento histórico.

4.9. La profesión del administrador público para el siglo XXI

La evolución del Estado y del sistema de la administración pública marca el perfil del administrador público para el siglo XXI, como todo el sistema tiende a la complejidad y la flexibilidad.

El tema no es nuevo acorde con dichas exigencias, Guerrero[247] lo plantea en los siguientes términos: "La justificación social de la nueva profesión fue la siguiente:

a) El imperativo de revolucionar a la Administración Pública en todos sus aspectos, lo que era un estímulo muy poderoso para la nueva profesión;
b) La transformación de la Administración Pública para que se desempeñara como una palanca del desarrollo del país;
c) Una nueva Administración Pública, con miras a estimular el desarrollo del país, requería de profesionales adecuados que podía formar la ENCPS.

En tales condiciones y con la utilidad social de la profesión de la Administración Pública, el Estado contaría con el equipo de profesionales del más alto nivel que los requerimientos del desarrollo nacional demandaban así como una manera de relacionar la teoría con la práctica de la administración pública. La profesionalización requiere de la enseñanza universitaria y de la praxis administrativa, ambas se complementan y le dan valor agregado al trabajo realizado por el administrador público.

[247] Guerrero, *La Formación…, op. cit.,* 1995, p. 81.

La respuesta es la especialización sobre una base sólida y común. Esto es que todos los administradores y servidores públicos deben de contar con una plataforma básica sobre lo ético, lo legal y lo público y un conocimiento técnico especializado desde la perspectiva pública.

Como se ha mostrado, estudiar administración pública no está relacionado directamente con el desarrollo profesional de la administración. El servicio público es sin duda una vocación y un motivo de vida que requiere una formación y un conocimiento específico, pero también un proyecto de vida.

Esta vida profesional está vinculada con tres grandes temas:

a) El sistema de reclutamiento, mantenimiento y en general a la relación entre el Estado y sus agentes;
b) Su preparación y la generación de capacidades, y
c) El diseño institucional para un ecosistema de servicio e innovación.

Al respecto, Juan Carlos González y Maruja Gutiérrez Díaz señalan: “No sólo no puede reformarse a fondo la administración sin replantearse la formación de sus gestores sino que la formación, el aprendizaje, es uno de los pilares de una mejor gobernanza pública”. Esto implica un proceso para toda la vida profesional que cubra:

a) **Entrada en el servicio público** desde la selección del personal basado no sólo en el perfil, el conocimiento y las competencias, sino en el potencial que se manifiesta en la motivación, curiosidad, visión y determinación, los cuales son elementos altamente deseables para la contratación y retención de personal, además de los aspectos legales, de transparencia y de equidad que debe considerar la selección de cargos públicos;
b) **Formación inicial.** Una vez aseguradas las características de conocimiento y potencial, se requiere desarrollar una formación específica para el servicio, lo que hace necesario definir los mínimos de conocimiento para la realización de una función y los mecanismos para garantizar la calidad del trabajo, y
c) **Formación continua**. La dinámica cambiante de la sociedad, la implementación de nuevas estrategias y la generalización de nuevas herramientas hacen necesario una formación permanente del servidor público.

La profesión del administrador público no puede estar desasociada del entorno y el conocimiento y tampoco por el valor que el Estado le dé a la formación, como elemento de selección a todos los niveles.

La Administración Pública y la Ciencia de la Administración Pública deben orientarse hacia los usuarios (gobernante, administrador y ciudadanos), sin embargo el administrador, al ser el agente ejecutivo de la acción del gobierno, requiere una formación específica y profesional y tiene una relación de subordinación laboral hacia el Estado.

Los fundamentos de la Administración Pública para el siglo XXI están basados en el contexto del Sistema de la Administración y su relación con la Ciencia de la Administración y la utilidad para sus usuarios, sin embargo cobran mayor relevancia si se materializan en la formación de los profesionales de la administración pública.

Incrementar la capacidad de aprender de los gobiernos es esencial a la Ciencia de la Administración, pero también significa una mejora de la gobernanza porque puede generar fórmulas para atender los nuevos retos de la administración. Esto obliga a un cambio de un sistema basado en la acumulación de conocimientos a un sistema basado en el desarrollo de potencial y capacidades, destrezas y actitudes que es quizá el cambio más importante y radical que se está dando en la Ciencia de la Administración.

4.10. La Ciencia de la Administración Pública en el siglo XXI

La práctica de la Administración Pública requiere nuevos insumos intelectuales para su mejor desarrollo en los siguientes niveles:

1. Construir un cuerpo de conocimiento integrado, útil y sistemático.
2. Desarrollar un sistema de aprendizaje basado en la sinergia de la práctica administrativa y el estudio académico con una comunicación ágil, pragmática y sólida.
3. Que potencie y facilite la innovación en organización, servicios, gestión de bienes, utilización de tecnologías existentes y por desarrollarse así como la utilización de nuevos materiales.
4. Que explique los temas, los asuntos presentes y futuros del gobierno y la administración como:

   a) El papel del Estado, el gobierno, su contexto, sus relaciones con el mercado, organizaciones, ciudadanos y otros actores;
   b) Los cambios sociales, económicos y en todos los ámbitos que afecten la vida pública;
   c) El impacto de las nuevas tecnologías en la vida pública, el medio ambiente, la salud y el Estado;
   d) Las formas de participación en proyectos públicos-privados, y
   e) Las tendencias que definirán la Administración Pública en el futuro.
5. Nueva teoría de las instituciones y organizaciones, adecuada al sistema y el contexto actual.
6. Derecho administrativo flexible pero que ofrezca certidumbre al ciudadano y a las instituciones, consistente con los tratados internacionales y que regule los impactos de nuevas tecnologías.
7. Que genere capacidades y dé las herramientas pertinentes en los servidores públicos y actores de la administración como gobernantes, políticos y ciudadanos para:
   a) Entender problemas emergentes de manera rápida y precisa;
   b) Traducir las demandas y necesidades sociales en políticas y acciones de gobierno;
   c) Conciliar y negociar agendas nacionales e internacionales, diferentes niveles de gobierno, ciudadanos, organizaciones e interés gubernamental;
   d) Gestión de crisis permanente;
   e) Entender y gestionar los impactos de las nuevas tecnologías;
   f) Utilizar y aplicar nuevas tecnologías para crear soluciones y servicios públicos, y
   g) Capacidad de anticipación y previsión de hechos y riesgos.
8. Integre las teorías tradicionales y las nuevas en la formación del perfil profesional del administrador público.
9. Estudie y proponga los valores de lo público y éticos para el servidor público y sus actores relacionados.
10. Estrategias y proyectos para gestionar la escasez de recursos como agua, alimentos y energía.
11. Estudie, proponga e implemente estrategias para incrementar la confianza y legitimidad de ciudadanos y organizaciones en la Administración Pública.
12. Proponga una base mínima de conocimiento para el servidor público en cualquier nivel que se pueda comunicar de una manera efectiva y sea normativa del comportamiento.

a) Desarrolle actitudes y aptitudes;
b) Marco ético;
c) Derechos del Estado y del ciudadano;
d) Organización y efectividad, y
e) Mínimos técnicos para su perfil profesional específico.

13. Genere conocimiento y desarrolle soluciones y tecnologías aplicables a través de la investigación transicional y los estudios interdisciplinarios.
    a) Soluciones a los problemas públicos;
    b) Aproveche los avances tecnológicos para crear y mejorar los servicios públicos, y
    c) Complementar campos de estudio especializados como salud pública, medio ambiente, educación, ingenierías para su mejor conceptualización e implementación.
14. Formule y proponga estrategias para:
    a) El mayor rendimiento de los recursos públicos, tanto económicos y materiales;
    b) La mejora en calidad oportunidad, sustentabilidad y costo de los servicios públicos, y
    c) El mejor desempeño del personal dedicado a la atención de problemas públicos.
15. Herramientas para el desarrollo de proyectos, infraestructura y su mantenimiento.
16. Genere los mecanismos didácticos de comunicación y formación para administradores, gobernantes, políticos y ciudadanos.
17. Estudie y genere herramientas para la convivencia más armónica y una gobernabilidad democrática.
18. Creación y gestión de los nuevos bienes públicos como lo son todos los activos intangibles derivados de la economía del conocimiento.
19. Por último están los temas delicados, pero que se necesitan abordar, como ofrecer servicios necesarios a los excluidos del modelo económico y a quienes no participan en el proceso democrático.

A partir de la observación de la realidad, de los problemas públicos, la operación del gobierno y las organizaciones, desde una base de conocimientos sólida, objetiva, pertinente con el sistema de la Administración Pública y con el uso de las herramientas intelectuales y tecnológicas disponibles, se podrá generar un modelo de innovación, aprendizaje y enseñanza con contenidos adecuados que ofrezca una direccionalidad a la Ciencia de la Administración,

al tiempo que potencie su crecimiento y utilidad en beneficio del Estado y los ciudadanos.

Los fundamentos para la Ciencia de la Administración Pública en el siglo XXI están en la observación de la realidad y la formulación de soluciones a los problemas públicos.



CONCLUSIONES



CONCLUSIONES

La ciencia necesita una direccionalidad. Se desarrolla en la libertad, pero requiere un rumbo. Este trabajo se trata de eso, de cuál es el camino que debe tomar la Ciencia de la Administración Pública.

El punto de partida de este trabajo es la necesidad de la Administración Pública de un cuerpo de conocimiento útil para guiar sus acciones y construir soluciones en el entorno complejo del siglo XXI.

La Ciencia de la Administración Pública sólo tiene sentido y razón de ser si es útil y pragmática por lo que el objetivo de este documento es: determinar si la Ciencia de la Administración Pública en el contexto del México del siglo XXI genera conocimiento útil para el administrador público y analizar la relación entre la práctica administrativa pública y la Ciencia de la Administración Pública. Proponer elementos para el fortalecimiento de la Ciencia de la Administración Pública.

Para abordar este objetivo se plantearon las siguientes preguntas: ¿El conocimiento que genera la Ciencia de la Administración es pertinente y útil con la administración pública y la sociedad en el momento histórico que estamos viviendo? y ¿Cómo potenciar el papel de la Ciencia de la Administración en la vida pública?

El objetivo y las preguntas son pertinentes ya que hay una necesidad de conocimientos específicos y útiles para resolver los problemas públicos e incrementar las capacidades públicas, lo que es fundamental para el sano desarrollo de la vida pública y del Estado.

Ante estas cuestiones, la hipótesis presentada es: existe una desarticulación entre la Ciencia de la Administración Pública y la práctica administrativa del siglo XXI, lo que ocasiona que el administrador público no cuente con los elementos teóricos y las herramientas suficientes para el tratamiento eficiente y eficaz de los asuntos públicos.

La necesidad de repensar la AP y la Ciencia de la AP no es un ejercicio meramente académico, el tema de fondo es cómo el conocimiento puede ayudar a generar mejores gobiernos.

A lo largo del análisis mostramos evidencias contundentes, como lo son la poca presencia de Administradores Públicos en la integración de los Gabinetes de las tres últimas administraciones federales. Observamos cómo hasta los años 80 del siglo XX la AP en México ha evolucionado con una fuerte presencia de los administrativistas, desde entonces la acción de gobierno ha sido pensada desde la Economía.

Las herramientas actuales de la Ciencia de la Administración Pública (creadas hace más de 30 años) no explican los fenómenos administrativos, ni resuelven los retos de la gobernanza actual.

El desarrollo de la presente investigación tiene como marco de referencia los objetivos que inicialmente se plantearon: i) Determinar si la Ciencia de la Administración Pública en el contexto del México del siglo XXI genera conocimiento útil para el administrador público; ii) Analizar la relación entre la práctica administrativa y la Ciencia de la Administración Pública, y iii) Proponer elementos para el fortalecimiento de esta ciencia.

La hipótesis que se sostiene refiere a que existe una desarticulación entre la Ciencia de la Administración Pública y la práctica administrativa del siglo XXI, lo que ocasiona que el administrador público no cuente con los elementos teóricos y las herramientas suficientes para el tratamiento eficiente de los asuntos públicos.

Para la comprobación de esta hipótesis se desarrollaron cuatro grandes apartados. El primero de ellos corresponde al análisis teórico-conceptual de la Administración Pública que consideró el estudio de las principales escuelas y sus representantes, así como la revisión histórica de la administración pública en México.

Con esta revisión, se concluye que el gobierno y la Administración Pública han cambiado, sin embargo la Ciencia de la Administración no lo ha hecho al mismo ritmo, por lo que las aportaciones son limitadas y no se integran en un cuerpo de conocimiento útil para el gobernante, el administrador, el político y el ciudadano, lo que genera que su valor social se vea menguado.

El segundo apartado se enfoca en el estudio de la práctica administrativa en México durante las últimas décadas, para ello se realiza una revisión de: i) los

procesos recientes de reforma de la administración pública en México y otros países; ii) el proceso de formación del administrador público; iii) el perfil de los administradores públicos en las tres últimas administraciones federales, así como los casos de Chile, Francia y Estados Unidos; iv) las publicaciones nacionales sobre Administración Pública y finalmente, v) el comportamiento del mercado de la consultoría en la materia.

Respecto a los procesos de reforma administrativa se observa que a partir de ellos el Estado ha buscado adaptarse a los cambios económicos y sociales para mejorar su funcionamiento, por lo que su estudio permite observar la evolución y los resultados de la práctica administrativa durante los últimos años.

En el caso mexicano, los procesos recientes de reforma enfatizan la necesidad de orientar estrategias dirigidas al cambio de actitudes y perfil de capacidades de los funcionarios públicos, para lo cual es determinante conocer el proceso de formación del administrador público.

Para analizar el estudio y enseñanza de la Administración Pública en México se tomaron en cuenta 10 programas impartidos a nivel licenciatura y 61 programas de posgrado en administración pública y de enfoques afines de todo el país, tanto de instituciones que forman parte del padrón del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), como de otras que no forman parte del mismo programa y que han publicado en internet sus planes de estudio. Los resultados de la investigación arrojaron que hay una presencia creciente del enfoque de las políticas públicas y otras denominaciones mixtas frente al campo de la Administración Pública.

Adicionalmente se estudiaron algunos casos internacionales: *Harvard Kennedy School of Government*, la *École Nationale d'Administration* (ÉNA), Universidad de Oxford, Universidad de Cambridge y el Instituto Finlandés para la Administración Pública. La selección de estas experiencias responde al hecho de que históricamente han predominado dos corrientes en la formación de la Administración Pública: la tradición europea y la tradición iberoamericana y estadounidense.

Después de analizar los diversos planes de estudio sobre Administración Pública o áreas afines a esta disciplina, se concluye que los planes se

concentran en cuatro vertientes: i) la política, que se centra en el estudio del ejercicio del poder en la democracia, la participación social y la relación entre los grupos; ii) la profesionalizante, que busca generar herramientas y cuadros para la práctica administrativa; iii) las políticas públicas que se enfoca en la formación de agendas de gobierno, y finalmente, iv) la vertiente económica prioriza el papel de la administración y el mercado.

Sobre el perfil de los administradores públicos que se han desempeñado en las tres últimas administraciones se concluye que, en términos generales, durante el sexenio de Vicente Fox la visión gerencial fue el rasgo distintivo. Las lealtades, los vínculos políticos y amistosos fue el método para nombrar a los secretarios sustitutos. Mientras tanto, la administración de Felipe Calderón se caracterizó por sus constantes movimientos en el gabinete. El primer gabinete se caracterizó por integrar algunos funcionarios que tenían experiencia política y se habían desempeñado en puestos de la administración pública vinculados con la secretaría que encabezaron. Otros miembros habían tenido diversos cargos en el PAN. A diferencia del sexenio de Fox, en este gabinete no había personajes recién convertidos a la política, en particular empresarios o gerentes; la gran mayoría eran panistas.

En el caso del gabinete del actual Ejecutivo Federal, Enrique Peña Nieto, se observa que una característica relevante es la experiencia política de algunos de sus funcionarios: seis secretarios fueron gobernadores; algunos otros secretarios formaron parte de la campaña presidencial de Peña Nieto o asumieron algún puesto cuando éste fue Gobernador del Estado de México. En suma, en la selección de los miembros del gabinete, el Presidente privilegió la confianza personal y las capacidades políticas de los funcionarios.

Así entonces, se muestra que los gabinetes presidenciales constituyen una expresión de sus tiempos y revelan la visión del Presidente en turno. El perfil de los gabinetes panistas tiene diferencias sustanciales en relación con las características de los funcionarios del gabinete priista.

En relación a las carreras profesionales, en los tres sexenios predominan los abogados y en segundo lugar los economistas. En las administraciones de Vicente Fox y Enrique Peña Nieto ningún Secretario cuenta con una formación en Administración Pública. En el caso del gabinete de Felipe Calderón sólo 2 funcionarios tenían una formación en Ciencias Políticas. En términos

generales, se observa que las profesiones de los tres gabinetes no difieren mucho. Una cuestión relevante es el tipo de universidad en donde se formaron los secretarios. Con Vicente Fox el 51.43% de sus funcionarios provenían de escuelas públicas, mientras que con Calderón el 60% se formó en escuela privada, y finalmente con Enrique Peña el 68.42% de su gabinete egresó de escuela pública. Sobre la formación complementaria de los secretarios se analizó que con Vicente Fox de los 35 funcionarios, sólo 1 tenía especialidad, 18 cursaron maestría y 9 doctorado. En el sexenio de Calderón, de los 40 secretarios, poco más de la mitad tenía maestría y 8 estudiaron doctorado. Finalmente, de los 19 integrantes del gabinete de Enrique Peña, sólo 4 tienen doctorado.

En suma, no es posible hablar de un solo perfil del administrador público, sino de un conjunto de atributos puestos en juego en diversas circunstancias con la finalidad de afrontar los retos que la dinámica social impone. Con base en la evidencia presentada, podemos concluir que si bien los tres presidentes de este siglo tienen estudios de administración la especialización en administración pública no es un factor en la selección del gabinete y que los profesionales de la administración son verdaderamente pocos.

El tema no es privativo de México. Los casos de Chile, Estados Unidos y Francia, que tiene una amplia tradición de formación de servidores públicos, comparten características con el caso mexicano. En Chile no existe claridad sobre los criterios que se toman en consideración para la elección de funcionarios o equipo de trabajo. El gabinete chileno se encuentra conformado en su mayoría por ingenieros comerciales y abogados. Buena parte de los funcionarios se han desempeñado en otros cargos públicos y algunos de ellos han ocupado cargos de representación. En suma, el perfil de funcionario chileno está orientado a la economía y la administración de empresas.

En el criterio de selección del primer ministro de Francia predomina lo electoral, mientras que en la designación del resto de los miembros del gabinete, los criterios de selección del perfil son poco claros, su llegada al gobierno puede responder a su experiencia política, afinidad ideológica, experiencia en el campo o incluso la lealtad.

En su mayoría, los funcionarios franceses han ocupado diversos cargos en el partido socialista, mismo que representa la principal organización política

de Francia y es apoyado principalmente por los empleados del Estado, los obreros industriales y por sectores de clases medias. En relación a la formación de los funcionarios, algunos de ellos egresaron de la ÉNA (*École National d'Administration*), considerada como la principal institución formadora de altos mandos.

En el caso de Estados Unidos, a grandes rasgos, el gabinete presidencial de Barack Obama está compuesto por abogados, algunos de ellos con experiencia en cargos de representación y la mayor parte con una amplia carrera en el servicio público. Algunos otros desarrollaron su carrera en la iniciativa privada, sin embargo, es posible que sus conocimientos en temas estratégicos los hayan llevado a ocupar un puesto en el gobierno.

Para el análisis de la producción científica sobre Administración Pública se llevó a cabo una investigación empírica sobre las principales líneas de investigación que se han desarrollado durante los últimos catorce años, tomando como referencia las 58 tesis de posgrado en Administración Pública registradas a partir del año 2000 a la actualidad, en tres instituciones: la UNAM que es la universidad pública más grande del país, el INAP por ser la organización más cercana a la capacitación de los cuadros del Estado Mexicano y finalmente la Universidad Anáhuac como institución privada.

El estudio muestra que en 2003 y 2004 se realizó el mayor número de tesis de doctorado sobre Administración Pública, sin embargo durante los cuatro años siguientes el nivel de producción descendió significativamente y últimamente las contribuciones han sido pocas. Las principales líneas de investigación que se desarrollaron refieren a políticas públicas, teoría administrativa y gerencia pública.

Para entender el papel de la Ciencia de la Administración Pública en la práctica administrativa se analizó el mercado de la consultoría. De acuerdo con los datos registrados en *CompraNet* se demuestra que este mercado creciente no está vinculado con las investigaciones que se han realizado a nivel doctorado, lo que comprueba la existencia de un desfase entre las necesidades del mercado y la oferta de investigación, las cuales son cubiertas por otras áreas del conocimiento y empresas privadas.

En el tercer apartado se expone la necesidad de repensar la Ciencia de la Administración Pública no únicamente a partir de su herencia, sino de su

potencial para aportar herramientas intelectuales y prácticas que incrementen la capacidad pública y la capacidad de gobernar. Esta necesidad se pronuncia debido a que durante mucho tiempo la Administración Pública ha operado sin el beneficio de una teoría moderna, lo que priva a los servidores públicos de un marco de referencia para guiar sus acciones.

Fenómenos como la democratización y la globalización se convierten en materia obligatoria de análisis, en el sentido de que trastocan todos los ámbitos de la administración pública, no sólo en cuanto a las relaciones de poder, sino también el de la práctica administrativa y el ejercicio de gobierno.

La necesidad de repensar la ciencia de la Administración Pública ha incentivado una redefinición de las esferas público y privada, lo que se ha convertido en uno de los temas principales del estudio de la Administración Pública, sin que todavía se logre una visión universalmente aceptable sobre las fronteras entre estos ámbitos.

El elemento básico para repensar la Ciencia de la Administración Pública es su relación con la práctica administrativa. Si partimos de que el valor fundamental de la Administración Pública como ciencia está íntimamente ligado a la utilidad y aplicabilidad del conocimiento que genera y el aparato de gobierno, entonces, existe la necesidad de repensarla.

Actualmente los gobernantes, los administradores públicos y los ciudadanos no encuentran en la Ciencia de la Administración Pública las herramientas para resolver oportunamente problemas de la vida pública. Los elementos que evidencian una disociación entre la Administración Pública como ciencia y la administración pública como el aparato del Estado son: la falta de coincidencia entre las soluciones que la Administración Pública propone y los problemas que enfrentan el Estado, el gobierno y los ciudadanos; la falta de influencia de la Ciencia de la Administración Pública en las decisiones de la Administración Pública; las aportaciones más importantes a la Ciencia de la Administración Pública no son realizadas por los científicos de la Administración Pública; el gobierno innova sin la necesidad de esta disciplina debido a que no se ha centrado en construir herramientas tecnológicas útiles.

Derivado del análisis de estas premisas se comprueba que ante el surgimiento de nuevas necesidades de la Administración Pública, las prácticas del pasado

no son suficientes para enfrentar algunos de los desafíos del siglo XXI. Es por ello que la Administración Pública demanda una nueva síntesis de conocimiento integrada de forma coherente por las teorías que han significado una contribución a esta disciplina, convenciones, principios y prácticas de los valores perdurables con aquellos que respondan a los desafíos de la actualidad.

En este contexto, la contribución de esta investigación consiste en proponer algunos fundamentos que consoliden y fortalezcan a la Ciencia de la Administración Pública con el propósito de responder a las necesidades de la práctica administrativa del siglo XXI, así como sugerir posibles directrices hacia las cuales esta disciplina podría conducirse frente a un panorama complejo en el cual la mayoría de los campos de conocimiento están evolucionando.

Los fundamentos que se proponen son:

1. Investigación *a priori* y *a posteriori*. Tradicionalmente la Ciencia de la Administración Pública ha explicado fenómenos desde una perspectiva de hechos consumados, es decir, una investigación de naturaleza *a posteriori*. Ello ha generado un conocimiento importante sobre la administración, pero también ha limitado su capacidad de proponer y de innovar.
2. El objeto de estudio de la Ciencia de la Administración Pública. Tradicionalmente se ha centrado en el gobierno en acción o en el proceso administrativo público, sin embargo debe de ser más amplio y reenfocarse en cómo generar soluciones a los problemas públicos, mayor utilidad y valor público.
3. La Ciencia de la Administración Pública y su relación con otros ámbitos del conocimiento. El eje unificador de las diferentes áreas del conocimiento sobre la Ciencia de la Administración Pública es "la solución de problemas públicos", lo que implica centrarse en los tres elementos del cuadro de Pasteur: el entendimiento profundo, la aplicación tecnológica y la suma de ambos.
4. Ciencia útil. La relación de la Ciencia de la Administración y sus usuarios. Orientar los esfuerzos de investigación y desarrollo a las necesidades del ejercicio gubernamental y social, así como a las necesidades de los gobernantes, los administradores y los ciudadanos.
5. Ética y valores de la Ciencia de la Administración Pública. La característica de identidad de la Ciencia de la Administración es su orientación pública, por lo que los valores, principios éticos, creación

de valor público y la defensa del interés público son condición *sine qua non* para su existencia. Por ello estos elementos deben ser parte integral de la formación de todos los servidores públicos y un eje fundamental de la práctica administrativa cotidiana.

6. La administración de bienes intangibles. En la Economía del Conocimiento es imprescindible que la Ciencia de la Administración Pública genere los instrumentos académicos y herramientas tecnológicas para su gestión y administración.
7. La Ciencia de la Administración Pública como Ecosistema para la innovación. La capacidad de innovar de la Administración Pública está en su capacidad de interactuar, comunicarse y generar diálogos significantes entre los integrantes del ecosistema: los políticos, la academia, las empresas, pero sobre todo con los ciudadanos, quienes en conjunto integran este ecosistema de innovación y aprendizaje.
8. El aprendizaje académico de la Ciencia de la Administración Pública debe de replantarse sobre dos líneas: a) la adecuación de los planes de estudio, y b) el papel del docente y el uso de herramientas para la docencia y aprendizaje.
9. La Ciencia de la Administración Pública en el siglo XXI. La práctica de la Administración Pública requiere nuevos insumos intelectuales para su mejor desarrollo en: i) la construcción de un cuerpo de conocimiento integrado, útil y sistemático; ii) el desarrollo de un sistema de aprendizaje basado en la sinergia de la práctica administrativa y el estudio académico; iii) potenciar y facilitar la innovación en organización, servicios, gestión de bienes, utilización de tecnologías existentes, y iv) generación de capacidades y herramientas pertinentes para los servidores públicos y los actores de la administración como gobernantes, políticos y ciudadanos.

En una Economía del Conocimiento es impensable que los gobiernos no cuenten con una teoría sólida ni herramientas prácticas, las cuales no pueden venir de enfoques aislados, sino de una de las más grandes tradiciones intelectuales de la humanidad: la Ciencia de la AP.

Es así que con base en el desarrollo de los elementos expuestos se demuestra que la Ciencia de la Administración Pública enfrenta un desafío importante debido a que sus aportaciones no responden a las necesidades de la práctica administrativa del México del siglo XXI.

A lo largo de la investigación se evidenciaron las discrepancias entre el conocimiento que esta disciplina genera y las necesidades de la práctica administrativa. Es importante mencionar que las contribuciones que se realizan no buscan ser una crítica, sino un espacio de oportunidad para que esta área de conocimiento tenga una mayor utilidad, al tiempo que el gobierno pueda encontrar las herramientas adecuadas, producto de un análisis realizado con rigor metodológico y no de la improvisación.

La teoría de la Administración Pública en el siglo XXI debe ser la fuente de las ideas que sean la base para la transformación. La Ciencia de la Administración debe preparar a los gobernantes y administradores para servir a los ciudadanos y al Estado.

En un momento donde los problemas desbordan la capacidad del gobierno, donde la necesidad de mayores márgenes de legitimidad y una mayor capacidad corruptora del crimen y de muchos proveedores, donde los privilegios se restauran, la ignorancia parece una marca de quienes ejercen el poder.

El acceso al servicio público y sus recursos no puede seguir sobre la base del sectarismo, el favor y el privilegio, marginar al conocimiento, las capacidades y el mérito de esta decisión es un alto riesgo para el Estado mexicano.

Con mercadotecnia, tecnocracia, improvisación, las soluciones cosméticas, las visiones de corto plazo no se van a resolver nada. Al contrario como hasta ahora, profundizaran las contradicciones y los conflictos.

La condición básica para la solución de los problemas nacionales es la claridad, la claridad del problema y de las posibles soluciones, y esta sólo puede venir del conocimiento, la capacidad de observar y analizar, la sensibilidad, la creatividad y un compromiso ético pueden encontrar soluciones responsables y una esperanza legítima.

El crecimiento y el desarrollo en México sólo se han dado en breves momentos donde ha prevalecido una lógica de racionalidad administrativa, en este sentido, el conocimiento, los valores, la formación y los mecanismos para contener pasiones e intereses son fundamentales para un proyecto nacional viable.

La Ciencia de la Administración Pública en México tiene un compromiso, salir de la comodidad de las aulas e iniciar un proceso profundo de transformación nacional desde el conocimiento.



ANEXOS



GABINETE INICIAL DE VICENTE FOX

SECRETARÍA	TITULAR	PROFESIÓN	POSGRADO
SEGOB	Santiago Creel Miranda.	- Licenciado en Derecho.	- Diplomado en Derecho Norteamericano, Universidad de Georgetown. - Maestría en Derecho, University of Michigan.
SRE	Jorge Castañeda Gutman.	- Licenciado en Artes.	- Maestría en Ciencias Sociales, École Pratique des Hautes Études, Paris. - Maestría en Ciencias Sociales, Universitè Paris. - Doctorado en Historia Económica, Universitè Paris.
SEDENA	Gerardo Vega Casillas.	- Licenciado en Administración Militar.	- Maestría en Seguridad y Defensa Nacional, Colegio de la Defensa Nacional. - Maestría en Planeación Educativa, SEP. - Doctorado en Filosofía con Especialidad en Administración Pública, Universidad Internacional del Atlántico.
SEMAR	Marco A. Peyrot González.	- Ingeniero Geógrafo.	- Maestría en Administración Militar, Seguridad y Defensa Nacional, Colegio de la Defensa Nacional. - Maestría en Administración Naval, Centro de Estudios Superiores Navales.
SSP	Alejandro Gertz Manero.	- Licenciado en Derecho.	- Doctorado en Derecho, UNAM. - Doctorado en Derecho, Mount Union College.
SHCP	Francisco Gil Díaz.	- Licenciado en Economía.	- Doctorado en Economía, Universidad de Chicago.
SEDESOL	Josefina Vázquez Mota.	- Licenciada en Economía.	- Diplomado en Alta Dirección, IPADE.
SEMARNAT	Víctor Lichtinger Waisman.	- Licenciado en Economía.	- Doctorado en Economía Agrícola, Universidad de Stanford.
SENER	Ernesto Martens Rebolledo.	- Ingeniero Químico Metalúrgico.	- Posgrado en Advance Management Program, Escuela de Negocios de Harvard.

GABINETE INICIAL DE VICENTE FOX

SECRETARÍA	NOMBRE	PROFESIÓN	POSGRADO
SE	Luis Ernesto Derbez Bautista.	- Licenciado en Economía.	- Maestría en Economía, Universidad de Oregón. - Doctorado en Economía, Universidad Estatal de Iowa.
SAGARPA	Javier Usabiaga Arroyo.	- Técnico en Contabilidad.	- Ninguno.
SCT	Pedro Cerisola y Weber.	- Licenciado en Arquitectura.	- Diplomado en Alta Dirección de Empresas, IPADE.
SFP	Francisco Barrio Terrazas.	- Contador Público.	- Maestría en Administración, Universidad Autónoma de Chihuahua.
SEP	Reyes Tamez Guerra.	- Químico Bacteriólogo.	- Maestría en Ciencias, IPN. - Doctorado en Inmunología, IPN.
SSA	Julio Frenk Mora.	- Médico Cirujano.	- Maestría en Salud Pública, Universidad de Michigan. - Doctorado Conjunto en Organización de la Atención Médica y Sociología, Universidad de Michigan.
STPS	Carlos Abascal Carranza.	- Licenciado en Derecho.	- Ninguno.
SRA	María Teresa Herrera Tello.	- Licenciada en Ciencias Jurídicas.	- Ninguno.
SECTUR	Leticia Navarro Ochoa.	- Licenciada en Administración.	- Ninguno.
PGR	Rafael Macedo de la Concha.	- Licenciado en Derecho.	- Ninguno.

Elaborada con base en: Gabinete integrado por el Presidente de la República Vicente Fox Quesada. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/gabinete/

GABINETE CON EL QUE VICENTE FOX TERMINA SU ADMINISTRACIÓN

SECRETARÍA	NOMBRE	PROFESIÓN	POSGRADO
SEGOB	Carlos Abascal Carranza.	- Licenciado en Derecho.	- Ninguno.
SRE	Luis Ernesto Derbez Bautista.	- Licenciado en Economía.	- Maestría en Economía, Universidad de Oregón. - Doctorado en Economía, Universidad Estatal de Iowa.
SSP	Ramón Martín Huerta.	- Licenciado en Administración de Empresas.	- Ninguno.
	Eduardo Medina Mora.	- Licenciado en Derecho.	- Ninguno.
SEDESOL	Ana Teresa Aranda Orozco.	- Técnico Comercial.	- Diplomado en Análisis Socio-político, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. - Diplomado en Análisis Socio-político, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla. - Diplomado en Historia, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.
SEMARNAT	Alberto Cárdenas Jiménez.	- Ingeniero Industrial.	- Maestría en Organización Industrial, Universidad Politécnica de Madrid. - Doctorado en Ingeniería Industrial, Universidad Politécnica de Madrid.
	José Luis Luege Tamargo.	- Ingeniero Químico Metalúrgico.	- Especialidad en Procesos Siderúrgicos, UNAM. - Especialidad en Procesos Siderúrgicos, Centro Nacional de Investigaciones Metalúrgicas, Madrid. - Diplomado en Filosofía Social y Política, Universidad Panamericana.

GABINETE CON EL QUE VICENTE FOX TERMINA SU ADMINISTRACIÓN

SECRETARIO	TITULAR	PROFESIÓN	POSGRADO
SENER	Felipe Calderón Hinojosa.	- Licenciado en Derecho.	- Maestría en Economía, ITAM. - Maestría en Administración Pública, Escuela de Gobierno John F. Kennedy de Harvard.
	Fernando Elizondo Barragán.	- Licenciado en Derecho.	- Maestría en Administración de Empresas con especialidad en finanzas, ITESM. - Maestría en Jurisprudencia Comparada, New York University.
	Fernando Canales Clariond.	- Licenciado en Derecho.	- Maestría en Administración de Empresas, ITESM.
SE	Fernando Canales Clariond.	- Licenciado en Derecho.	- Maestría en Administración de Empresas, ITESM.
	Sergio A. García de Alba Zepeda.	- Licenciatura en Contaduría Pública.	- Maestría en Alta Dirección de Empresas, IPADE.
SAGARPA	Francisco Mayorga Castañeda.	- Licenciado en Economía.	- Maestría en Administración de Empresas, ITAM/ITESM.
SFP	Eduardo Romero Ramos.	- Licenciado en Derecho.	- Posgrado en Alta Dirección de Empresas, IPADE. - Maestría en Derecho Fiscal, Universidad Panamericana.
STPS	Francisco Javier Salazar Sáenz.	- Químico Industrial. - Ingeniero Químico.	- Maestría en Administración, Universidad Autónoma de San Luis Potosí. - Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad La Salle.
SRA	Florencio Salazar Adame.	- Licenciado en Derecho.	- Ninguno.
	Abelardo Escobar Prieto.	- Agrónomo.	- Maestría en Ciencias, New Mexico State University.
SECTUR	Rodolfo Elizondo Torres.	- Licenciado en Administración de Empresas.	- Ninguno.
PGR	Daniel Francisco Cabeza de Vaca.	- Licenciado en Derecho.	- Maestría en Notaría Pública, Universidad de Guanajuato.

GABINETE INICIAL DE FELIPE CALDERÓN

SECRETARIO	TITULAR	PROFESIÓN	POSGRADO
SEGOB	Francisco Javier Ramírez Acuña	- Licenciatura en Derecho, Universidad de Guadalajara.	- Ninguno.
SRE	Patricia Espinosa Cantellano	- Licenciatura en Relaciones Internacionales, Colegio de México.	- Posgrado en Derecho Internacional, Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales en Ginebra.
SEDENA	Guillermo Galván Galván	- Licenciatura en Administración Militar, Escuela Superior de Guerra.	- Maestría en Administración Militar para la Seguridad y la Defensa Nacional, Colegio de la Defensa Nacional.
SEMAR	Mariano Francisco Saynez Mendoza	- Ingeniero Geógrafo, Heroica Escuela Naval Militar.	- Maestría en Seguridad Nacional, Centro de Estudios Superiores Navales.
SSP	Genaro García Luna	- Ingeniería Mecánica, UAM.	- Ninguno.
SHCP	Agustín Carstens Carstens	- Licenciatura en Economía, ITAM.	- Maestría y Doctorado en Economía, Universidad de Chicago.
SEDESOL	Beatriz Zavala Peniche	- Antropología Social, Universidad Autónoma de Yucatán.	- Ninguno.
SEMARNAT	Juan Rafael Elvira Quesada	- Ingeniería Agrícola, UNAM.	- Maestría en Ingeniería y Mecanización Agrícola, Cranfield Institute of Technology, Inglaterra.
SENER	Georgina Kessel Martínez	- Licenciatura en Economía, ITAM.	- Maestría y Doctorado en Economía, Universidad de Columbia.
SE	Eduardo Sojo Garza-Aldape	- Licenciatura en Economía, ITESM.	- Maestría en Economía, Universidad de Pennsylvania.

GABINETE INICIAL DE FELIPE CALDERÓN

SECRETARIO	TITULAR	PROFESIÓN	POSGRADO
SAGARPA	Alberto Cárdenas Jiménez	- Ingeniería Industrial, Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán.	- Maestría en Organización Industrial, Universidad Politécnica de Madrid. - Doctorado en Ingeniería Industrial, Universidad Politécnica de Madrid.
SCT	Luis Téllez Kuenzler	- Licenciatura en Economía, ITAM.	- Doctorado en Economía, MIT Massachusetts.
SFP	Germán Martínez Cázares	- Licenciatura en Derecho, Universidad La Salle.	- Especialidad en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. - Doctorado en Derecho, Universidad Complutense Madrid.
SEP	Josefina Vázquez Mota	- Licenciatura en Economía, UIA.	- Diplomado en Alta Dirección, IPADE.
SSA	José Ángel Córdova Villalobos	- Médico Cirujano, Universidad de Guanajuato.	- Especialidad en Medicina Interna, Cirugía General y Endoscopia digestiva, Universidad Paul Sabatier, Toulouse, Francia. - Especialidad y Maestría en Administración Pública, Universidad de Guanajuato.
STPS	Javier Lozano Alarcón	- Licenciatura en Derecho, Escuela Libre de Derecho.	- Ninguno.
SRA	Abelardo Escobar Prieto	- Agrónomo, Escuela Superior de Agricultura Hermanos Escobar (ESAHE).	- Maestría en Ciencias, New Mexico State University.
SECTUR	Rodolfo Elizondo Torres	- Licenciatura en Administración de Empresas, ITESM.	- Ninguno.
PGR	Eduardo Medina Mora	- Licenciatura en Derecho, UNAM.	- Ninguno.

GABINETE CON EL QUE FELIPE CALDERÓN TERMINA SU ADMINISTRACIÓN

SECRETARIO	TITULAR	PROFESIÓN	POSGRADO
SEGOB	Juan Camilo Mouriño Terrazo	- Licenciatura en Economía, Universidad de Tampa.	- Maestría en Contaduría con Especialidad en Finanzas, Universidad Autónoma de Campeche.
	Fernando Gómez-Mont Urueta	- Licenciatura en Derecho, Escuela Libre de Derecho.	- Ninguno.
	Francisco Blake Mora	- Licenciatura en Derecho, Universidad Autónoma de Baja California.	- Diplomado en Planeación Estratégica y Políticas Públicas, ITAM.
	Alejandro Poiré Romero	- Licenciatura en Ciencia Política, ITAM.	- Maestría y Doctorado en Ciencia Política, Universidad de Harvard.
SHCP	Ernesto Cordero Arroyo	- Licenciatura en Actuaría, ITAM.	- Maestría en Economía, Universidad de Pennsylvania.
	José Antonio Meade Kuribreña	- Licenciatura en Economía, ITAM. - Licenciatura en Derecho, UNAM.	- Doctorado en Economía, Universidad de Yale.
SEDESOL	Ernesto Cordero Arroyo	- Licenciatura en Actuaría, ITAM.	- Maestría en Economía, Universidad de Pennsylvania.
	Heriberto Félix Guerra	- Licenciatura en Economía, ITESM.	- Especialidad en Desarrollo Empresarial, CEDEM.
SENER	José Antonio Meade Kuribreña	- Licenciatura en Economía, ITAM. - Licenciatura en Derecho, UNAM.	- Doctorado en Economía, Universidad de Yale.
	Jordy Herrera Flores	- Licenciatura en Economía, UIA.	- Ninguno.
SE	Gerardo Ruiz Mateos	- Ingeniería Industrial y de Sistemas, TEC de Monterrey.	- Diplomado en Formación Social, Unión Social de Empresarios de México.
	Bruno Ferrari García de Alba	- Licenciatura en Derecho, Escuela Libre de Derecho. - Licenciado en Derecho Canónico, Centro Académico Romano de la Santa Cruz.	- Maestría en Ciencias del Matrimonio y la Familia, Centro Académico Romano de la Santa Cruz. - Doctorado en Derecho, Centro Académico Romano de la Santa Cruz.

GABINETE CON EL QUE FELIPE CALDERÓN TERMINA SU ADMINISTRACIÓN

SECRETARIO	TITULAR	PROFESIÓN	POSGRADO
SAGARPA	Francisco Mayorga Castañeda	- Licenciatura en Economía, ITAM.	- Maestría en Administración de Empresas, ITAM/ITESM.
SCT	Juan Francisco Molinar Horcasitas	- Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM.	- Maestría en Ciencia Política, El Colegio de México. - Posgrado en Ciencia Política, Universidad de California, San Diego.
	Dionisio Pérez-Jácome Friscione	- Licenciatura en Economía, ITAM.	- Maestría en Dirección Internacional, ITAM. - Maestría en Políticas Públicas, Escuela John F. Kennedy de la Universidad de Harvard.
SFP	Salvador Vega Casillas	- Contador Público, Universidad Michoacana.	- Especialidad en Finanzas, Universidad Michoacana. - Diplomado en Mercadotecnia Política, ITAM. - Maestría en Administración Pública Local, Carlos III de Madrid.
	Rafael Morgan Ríos	- Licenciatura en Contabilidad, Universidad Autónoma de Sinaloa.	- Maestría en Administración, ITESM. - Diplomado en Administración y Economía, Congreso Internacional de Management. - Diplomado en Organización Partido Político Moderno, Konrad Adenauer Stiftung.
SEP	Alonso Lujambio Irazábal	- Licenciatura en Ciencias Sociales, ITAM.	- Maestría en Ciencia Política, Universidad de Yale.
	José Ángel Córdova Villalobos	- Médico Cirujano, Universidad de Guanajuato.	- Especialidad en Medicina Interna, Cirugía General y Endoscopia Digestiva, Universidad Paul Sabatier, Toulouse, Francia. - Especialidad y Maestría en Administración Pública, Universidad de Guanajuato.
SSA	Salomón Chertorivski Woldenberg	- Licenciatura en Economía, ITAM.	- Maestría en Política Pública, Universidad de Harvard.
STPS	Rosalinda Vélez Juárez	- Licenciatura en Derecho, Escuela Libre de Derecho.	- Especialidad en Derecho Financiero, UNAM.

GABINETE CON EL QUE FELIPE CALDERÓN TERMINA SU ADMINISTRACIÓN

SAGARPA	**TITULAR**	**PROFESIÓN**	**POSGRADO**
SECTUR	Gloria Guevara Manzo	- Licenciatura en Informática, Universidad Anáhuac.	- Maestría en Administración, University Northwestern.
PGR	Arturo Chávez Chávez	- Licenciatura en Derecho, ITESM.	- Ninguno.
	Marisela Morales Ibáñez	- Licenciatura en Derecho, UNAM.	- Maestría en Ciencias Penales, INACIPE.

Fuente: Elaborada con base en: Secretaría de la Función Pública, Registro de Servidores Públicos, disponible en: http://www.servidorespublicos.gob.mx/paginas/servidores_publicos/pag_busqueda.js

GABINETE DE ENRIQUE PEÑA

SECRETARÍA	TITULAR	PROFESIÓN	POSGRADO
SEGOB	Miguel Ángel Osorio Chong	- Licenciatura en Derecho, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.	- Diplomado en Gobierno Electrónico, TEC de Monterrey.
SRE	José Antonio Meade Kuribreña	- Licenciatura en Economía, ITAM. - Licenciatura en Derecho, UNAM.	- Doctorado en Economía, Universidad de Yale.
SEDENA	Salvador Cienfuegos Zepeda	- Licenciatura en Administración Militar, Escuela Superior de Guerra.	- Maestría en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales, Colegio de la Defensa Nacional.
SEMAR	Vidal Francisco Soberón Sanz	- Guardiamarina, Heroica Escuela Naval Militar.	- Maestría en Planificación y Seguridad Nacional, Centro de Estudios Superiores Navales.
Sub-SSP Comisión Nacional de Seguridad	Manuel Mondragón y Kalb	- Médico Cirujano, UNAM.	- Posgrado en Medicina Interna y Reumatología, Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán y - Cardiología, José Ignacio Chávez. - Maestría en Alta Dirección de Empresas, IPADE.
SHCP	Luis Videgaray Caso	- Licenciatura en Economía, ITAM.	- Doctorado en Economía, Instituto Tecnológico de Massachusetts.
SEDESOL	Rosario Robles Berlanga	- Licenciatura en Economía, UNAM.	- Maestría en Desarrollo Rural, UAM.
SEMARNAT	Juan José Guerra Abud	- Ingeniería Industrial, Universidad Anáhuac.	- Maestría en Economía Internacional. Universidad del Sur de California.
SENER	Pedro Joaquín Coldwell	- Licenciatura en Derecho, UIA.	- Ninguno.
SE	Ildefonso Guajardo Villareal	- Licenciatura en Economía, Universidad Autónoma de Nuevo León.	- Maestría en Economía, Universidad Estatal de Arizona. - Doctorado en Economía, Universidad de Pennsylvania.

GABINETE DE ENRIQUE PEÑA

SECRETARÍA	TITULAR	PROFESIÓN	POSGRADO
SAGARPA	Enrique Martínez y Martínez	- Licenciatura en Economía, ITESM.	- Ninguno.
SCT	Gerardo Ruiz Esparza	- Licenciatura en Derecho, UNAM.	- Maestría en Administración Pública, Universidad de Michigan.
Sub-SFP Subsecretaría de Responsabilidades administrativas y Contrataciones Públicas	Julián Alfonso Olivas Ugalde	- Licenciatura en Derecho, Escuela Libre de Derecho.	- Especialización en Finanzas Públicas, UNAM. - Especialización en Derecho Constitucional y Administrativo, UNAM. - Diplomado en Políticas Públicas, INAP.
SEP	Emilio Chuayffet Chemor	- Licenciatura en Derecho, UNAM.	- Ninguno.
SSA	Mercedes Juan López	- Médico Cirujano, UNAM.	- Diplomado en Administración, IPADE. - Maestría en Medicina de Rehabilitación, SSA-UNAM
STPS	Alfonso Navarrete Prida	- Licenciatura en Derecho, UNAM.	- Maestría en Derecho, Universidad de Sevilla.
SEDATU	Jorge Carlos Ramírez Marín	- Licenciatura en Derecho, Universidad Autónoma de Yucatán.	- Diplomado en Derecho Parlamentario, Fundación Cambio 21.
SECTUR	Claudia Ruiz Massieu Salinas	- Licenciatura en Derecho, UIA.	- Especialidad en Derecho Constitucional y Ciencia Política, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. - Maestría en Políticas Públicas Comparadas, FLACSO. - Doctorado en Ciencia y Filosofía Política, Universidad Autónoma de Madrid.
PGR	Jesús Murillo Karam	- Licenciatura en Derecho, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.	- Ninguno.

Fuente: Elaborada con base en datos de: Presidencia de la República, http://www.presidencia.gob.mx/



FUENTES



Abril, A. *et al.,* (2013). *Introducción a la innovación en la Administración Pública. Visiones para una Administración Pública Innovadora*. España: Netbiblio.
Aguilar V., L. F. (1993b). *Problemas públicos y Agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
——— (1993a). *Antologías de Política Pública*. México: Miguel Ángel Porrúa.
——— (1994). *El estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
——— (2007a). *El estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
——— (2007b). *La hechura de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
Aguilera, R. M. (2012). *La naturaleza de lo público en la Administración Pública moderna*. México: INAP.
Aguirre, P. (coord.). (2001). *Sistemas políticos y electorales contemporáneos.* México: Instituto Federal Electoral.
Ai Camp, R. (1996). *Reclutamiento político en México*, 1884-1991. México: Siglo XXI.
Alcántara, M. (2012). *El oficio de político*. Madrid: Tecnos.
Álvarez-Gayou, J. L. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*. México: Paidós.
Antoni Gutiérrez-Rubí y Freire, J. (2013). *Manifiesto Crowd. La empresa y la inteligencia de las multitudes*, LABO.
Arendt, H. (2006). *Los orígenes del totalitarismo*. España: Alianza Editorial.
Aristóteles (2011). *Política*. Madrid: Biblioteca Clásica Gredos.
Arteaga, E. (2000). *La Constitución Mexicana Comentada por Maquiavelo*. México: Siglo XXI.
Assange, J. (2013). *CYPHER-PUNK. La libertad y el futuro de internet*, Editorial Planeta.
Ayala E., J. (2000). *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público. Para entender las finanzas del Estado mexicano*. México, Diana.
Baena, G. (2008). Metodología de la investigación. Grupo Editorial Patria. México.
Bannock, G.; Baxter, R. y Rees, R. (1990). *Diccionario de Economía*. México: Trillas.
Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.). (1997). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Universidad.

Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México: CIDE.

Barrera Z., R. (2012). La política y la administración pública, México, Miguel Ángel Porrúa.

Bautista, G. (2013). *Didáctica Universitaria en entornos virtuales de enseñanza y aprendizaje*, Madrid: Narcea Ediciones.

Beaumont, C. (1994). *How Superstore Sprawl can Harm Communities (and What Citizens Can Do About It?)*. USA: National Trust for Historic Preservation.

Berthoin Antal; Dierkes, Child y Nonaka (2001). *Barriers to Organizational Learning*, en M. Dierkes, A. Berthoin Antal, J. Child e I. Nonaka (Eds.), Handbook of organizational learning and knowledge, Oxford, Oxford University Press.

Bingham, L.B. Nabatnchi, T. & O'Leary, R. (2005). *The new governance: practices and processes for stakeholders and citizen participation in the work of government. Public Administration Review*.

Bonnin, C. J. (2004). *Principios de Administración Pública*. México: FCE.

Bourgon, J. (2011). *A New Synthesis of Public Administration: serving in the 21st. Century.* Canadá: McGill /Queen´s University Press.

Bozeman, B. (1998). *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE.

Brinkley, I. (2006). *Defining the Knowledge Economy: Knowledge Economy Programme Report*, London, The Work Foundation.

Byrne, D. y Callaghan, G. (2014). *Complexity Theory and the Social the Sciences, The state of the art.* Nueva York: Routledge.

Cabrero, E. (1995). *Del Administrador al Gerente Público*. México: INAP.

Calderón, F. (2014). Los problemas de México y las políticas públicas para resolverlos (2006-2012), Penguin Random Group Editorial, México.

Callon, M. (1981). *"Struggles and Negotiations to Define What is Problematic and What is Not: The Socio-logic of Translation",* en: K. Knorr, R. Krohn y R. Whitley (eds.) (1981), *The Social Process of Scientific Investigation. Sociology of the Sciences A Yearbook*, vol. 4, Dordrecht: D. Reidel.

Canto, M. y Castro, O. (coord.). (2002). *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*. México: MCD.

Carrillo, A. (1988). *La Reforma Administrativa en México. Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública* (Una Propuesta). México: Miguel Ángel Porrúa.

Carrillo, A. (2013). "Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada", en *200 Años de Administración Pública en México,* tomo II, México: INAP.

Chandler, Jr., Alfred D. (1977). *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business.* Cambridge: Harvard University.

Chanes, J. (1979). "La investigación sobre la administración mexicana", *Revista de Administración Pública* (RAP), Conmemorativa del 25 aniversario del INAP, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

——— (1993). *Introducción bibliográfica a la Administración Pública mexicana.* México: INAP.

Chiavenato, I. (2004). *Introducción a la Teoría General de la Administración,* Séptima Edición. México: McGraw-Hill Interamericana.

Cilliers, P. (1988). *Complexity and Postmodernism: Understanding complex systems.* Londres: Routledge.

Clanchy, M.T. (2012). *From Memory to Written Record: England 1066-1307*. Boston: Blackwell.

Clausewitz, K. V. (2006). *De la guerra.* México: Colofón.

Crozier, M. (1974). *El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural,* 2 vols., Buenos Aires: Amorrortu.

De la Rosa, L. (1852). *Sobre la Administración Pública de México y medios de mejorarla.* México: Prospecto.

Delgado de Cantú, G. (2004). *Historia de México: legado histórico y pasado reciente.* México: Pearson Educación.

Díaz Barriga A., Didáctica y Currículum, Barcelona, Paidós, 1997.

Díaz, F.; Lule, M.; Rojas, S. y Saad, S. (1990). *Metodología de diseño curricular para educación superior.* México: Trillas.

Diccionario Ilustrado VOX, Latín-Español/Español-Latín. (1997). Barcelona: SPES.

Dimock, M. (1937). *Modern Politics and Administration.* Chicago: Chicago University.

Dror, Y. (1997), "Capacidades para gobernar un país como México", en Schmidt, S. (coord.), *La capacidad de gobernar en México,* México: Editorial Aguilar.

Drucker, P. F. (2001). *The Essential Drucker.* Nueva York: HarperCollins.

Flores, R. R. (1988). *Administración y política en la historia de México*. México: INAP/FCE.

Fraga, G. (2000). *Derecho Administrativo.* México: Miguel Ángel Porrúa.
Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. México: Planeta.
Galindo, M. (2000). *Teoría de la Administración Pública*. México: Porrúa.
Garretón, M. y Cáceres, M. (2003). "From the Disarticulation of the State to the Modernization of Public Management in Chile: Administrative Reform Without a State Project", en Ben Ross Schneider and Blanca Heredia (editors), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries,* North-South Center Press, University of Miami, Florida.
Georges, L. (1964). *El pensamiento administrativo no jurídico. Vicisitudes y renacimiento*. Madrid: Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.
Giddens, A. (2007). *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas.* México: Taurus.
González, J. C. y Gutiérrez, M. (2013). *Formación Innovadora. Nuevos modelos para la formación en la Administración Pública*. España: INAP.
Gore, Al (1994). *Un gobierno más eficiente y menos costoso*. México: EDAMEX.
Guerrero, O. (1985). *Introducción a la Administración Pública*. México: HARLA.
——— (1986). *La Teoría de la Administración Pública*. México: HARLA.
——— (1989). *El Estado y la Administración Pública en México. Una Investigación sobre la Actividad del Estado Mexicano en Retrospección y Prospectiva.* México: INAP.
——— (1992). *Administración Pública: concepto y disciplina,* en Pardo, M. (coord.) *Teoría y Práctica de la Administración Pública en México. Lecturas básicas.* México: INAP.
——— (1995). *La Formación Profesional de Administradores Públicos en México.* México: IAPEM.
——— (1997). *Principios de la Administración Pública.* Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
——— (1998). *El funcionario, el diplomático y el juez.* México: Plaza y Valdés.
_______ (2001). *Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas*, México, INAP.
——— (2003). "Nueva Gerencia Pública: Gobierno sin política". *Revista Venezolana de Gerencia* (23). Caracas: Universidad de Zulia.

——— (2010). *La Administración Pública a través de las ciencias sociales.* México: Fondo de Cultura Económica.

——— (2012). *La Administración Pública en Gran Bretaña. Origen y desarrollo de la cultura administrativa británica*. Toluca: IAPEM.

Heclo, H. y Wildavsky, A. (1974). *The Private Government of Public Money.* Londres: McMillan.

Huntington, S. (2001). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial.* Buenos Aires: Paidós.

Huysmans, J. (2000). "The European Union and the Securitization of Migration". JCMS: *Journal of Common Market Studies*, Blackwell Publishers Ltd.

Ibrahim, J. (2011). *G-learning: la nueva formación en habilidades*, Tribuna.

Instituto Nacional de Administración Pública (2013). *Doctorado en Administración Pública. Requisitos.* México: INAP.

Jiménez, W. (1992). *Introducción al estudio de la teoría administrativa.* México: Limusa.

Jiménez Nieto, J. (1978). *Concepto y Método de la Administración Pública*, Madrid, Tecnos.

Jones, D. y Givens, A. (2010). "Public Administration. The Central Discipline in Homeland Security", en The Future of Public Administration, Public Management, and Public Service around the world, Georgetown University Press, Washington, D.C.

Kautilya, A. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-First Century America.* Baltimore: The Johns Hopkins University.

——— (2008). *La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra.* México: UAEM-Miguel Ángel Porrúa.

King, G.; Keohane, R. y Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research,* Princeton: Princeton University Press (versión en castellano publicada en Alianza).

Klein, N. (2008). *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre.* Buenos Aires: Paidós.

Kliksberg, B. (1994). "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión: Hacia un debate con vistas al siglo XXI". En Kliksberg, B. (Comp.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva-internacional.* México: INAP/FCE.

——— (1999). "¿Cómo modernizar al Estado y formar los gerentes sociales necesarios? Algunas sugerencias para la acción", en Losada, C. (Ed.),

¿De burócratas a gerentes?: Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Kooiman, J. (2005). "Gobernar en gobernanza", en Cerrillo, A. (coord.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia.* Madrid: Instituto de Administración Pública.

Koontz, H. y Heinz, W. (2004). *Administración: Una perspectiva global.* México: McGraw Hill.

Kuhn, T. S. (2006). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: FCE.

Lakatos I. (1989) *La metodología de los programas de investigación científica*, Madrid: Alianza.

——— y Feyerabend, P. (1996). *For and Against Method: Including Lakatos's Lectures on Scientific Method and the Lakatos-Feyerabend Correspondence*. Chicago & London: The University of Chicago Press. Edición para ibook

Landau, M. (1972). *Political Theory and Political Science*. Nueva Jersey: Humanities Press.

Latour, B. (1983). "Give Me a Laboratory and I will Raise the World", en: K. Knorr- Cetina y M. Mulkay (eds.), *Science Observed: Perspectives on the Social Study of Science*, Londres: Sage.

——— (1987). *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers through Society.* Cambridge: Harvard University Press.

——— (2005). *Reassembling the Social. An Introduction to actor-network-theory.* Nueva York: Oxford University Press.

——— y Woolgar, S. (1979). *Laboratory Life: The Social Construction of Scientific Facts*. Londres: Sage.

Lindblom, C. (1979). *Usable knowledge: Social science and social problem solving*. New Haven: Yale University Press.

——— (1980). *The Policy-Making Process.* Nueva Jersey: Prentice Hall.

Lipovetsky, G. (2010). *La cultura-mundo. Respuesta a una sociedad desorientada.* Madrid: Anagrama.

Luhmann, N. (1984). *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general.* Universidad Iberoamericana, México: Alianza.

——— (1996). *La ciencia de la sociedad*. Anthropos, España.

Mainero, C. E. (2000). *La Administración Pública mexicana*. México: CONACULTA.

Majone, G. (1989). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE.

Maquiavelo, N. (1999). *El Príncipe*, Barcelona, Editorial Espasa Libros.

Manrique, B. A. (2010). *Gerencia y gestión pública municipal en un Estado comunitario.* Bogotá: ICONTEC.

Mayntz, R. (2005). "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza", en Cerrillo, A. (coord.), *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Marx, Karl (1970). *Miseria de la Filosofía*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Mendieta y Núñez, L. (1942). *La administración pública en México*. México, UNAM.

Meny Y. y Thoenig J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Merton, R. (1977). *La sociología de la ciencia: Investigaciones teóricas y empíricas.* Recopilación e introducción de Norman W. Storer. Madrid: Alianza.

Moctezuma, E. y Roemer. A. (1999). *Por un Gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México.* México: FCE.

Moreno, R. (2002). "El estudio de la Ciencia de la Administración Pública", en Luis Martínez, L. (comp.). *Antología sobre la Teoría de la Administración Pública*. México: INAP.

——— (1980). *La Administración Pública Federal en México*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Münch, L. (2007). *Administración y Estilos de Gestión*. Madrid: Trillas.

Muñoz, J. y Velarde, J. (2000). *Compendio de Epistemología*, Madrid: Editorial Trotta,

Muñoz, R. (2004). *Innovación gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del presidente Vicente Fox,* México: Fondo de Cultura Económica.

Nabalón, I. (2012). *Una visión de futuro de la gestión pública y su relación con el ciudadano.* España: Vivelibro.

Nonaka, I. y Hirotaka, T. (1995). *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. New York: Oxford University Press.

O´Leary, R., Van, D. M., y Soonhee, K. (eds.). (2010). *The Future of Public Administration, Public Management, and Public Service around the world.* Washington D.C.: Georgetown University Press.

ONU (1998). *Rethinking public administration: an overview. Naciones Unidas: División de Administración Pública y gestión del desarrollo*.

Oxford Martin School (2013). *Now for the long term. The report of the Oxford Martin Commission for Future Generations.* Reino Unido: Oxford University.

Palacios, M. (2003). De cara al siglo XXI: repensar lo público y lo privado. *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho de Puebla* (4). Puebla: ELDP.

Pérez, R. (1990). *¿Existe el método científico? Historia y Realidad*. México: FCE.

Peters, B. G. (1999). *La política de la burocracia*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE.

Plsek P. y Greenhalgh T. (2001).*Complexity science: the challenge of complexity in health care*, BMJ.

Polanyi, M. (1966). *The Tacit Dimension*. Nueva York: Doubleday.

Prats, J. I. (2005). *De la burocracia al management y del management a la gobernanza. Las transformaciones en las administraciones públicas de nuestros tiempos*. Madrid: INAP.

PricewaterhouseCoopers (2011). *Sector Público y 14ª. Encuesta Mundial Anual de CEOs*. Barcelona: PwC.

Quijano, M. (2012). *"Los Gabinetes en México: 1821-2012",* en *200 años de Administración Pública en México,* tomo III, México: INAP.

Quisbert, Ermo (2010). "La Constitución Política del Estado", en *Apuntes Jurídicos,* La Paz, Bolivia.

Ramos, C. (2013). *El ensamblaje de ciencia social y sociedad. Conocimiento científico, gobierno de las conductas y producción de lo social.* Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.

Reyes H., Jesús (2002). *Los caminos de la historia*, México, UNAM

Rein, M. y Rabinovitz, F. F. (1996). "La implementación: Una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción", en Aguilar V., L. F., *La implementación de las políticas.* México: Miguel Ángel Porrúa.

Robbins, S. y Coulter, M. (2010). *Administración,* 10ª. edición, México: Prentice Hall.

Roth Deubel, A. (2006), *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

Ruiz, C. (1993). "La reestructuración del sistema burocrático", en Vázquez, M. E. (coord.). *La Administración Pública contemporánea en México.* México: Secretaría de la Contraloría General de la Federación/FCE.

Ruiz, J. I. (1999). *La metodología cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.

Sabino, C. (1992). *El proceso de investigación*, Guatemala, Editorial Episteme.

Sanabria L., J. J. (2009). *La Administración Pública norteamericana en el siglo XX.* México: UNAM.

Sánchez, J.J. (2001). *La Administración Pública como ciencia. Su objeto y su estudio.* México: IAPEM/Plaza y Valdés.

——— (2009a). "Origen y desarrollo del estudio de la Administración Pública en México". *Revista Convergencia* (Núm. 49, I-IV). México: Universidad Autónoma del Estado de México.

——— (2009b). *Historia del Estudio de la Administración Pública en México.* Ciudad de México: Cámara de Diputados.

Schettino, M. (1997). "La capacidad de gobernar la economía", en Schmidt, S. (coord.), *La capacidad de gobernar en México*. México: Aguilar.

Schumpeter, J. A. (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia (I).* Barcelona: ORBIS.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1989). *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal,* México: Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

Sharkansky, I. (1970). *Administración Pública*, México, Editores Asociados.

Shepherd, G. (1999). "Administración Pública en América Latina y el Caribe: En busca de un paradigma de reforma", en Losada, C. (ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado.* Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Sierra Bravo, R. (1994). *Técnicas de Investigación Social: Teoría y ejercicios*, Madrid, Editorial Paraninfo.

Simon, H. (1982). *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization.* Nueva York: McMillan.

——— (1997). *Administrative Behavior: a study of decision making processes in administrative organizations.* Nueva York: The Free Press.

Smith, A. (1983). *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Barcelona: ORBIS.

Spengler, Oswald (2011). *La decadencia de occidente*, S.L.U. Espasa Libros.

Stein, E. *et al.* (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social para América Latina.* Informe 2006. México: Banco Interamericano de Desarrollo/Planeta.

Stokes, D. (1997). *Pasteur´s Quadrant. Basic Science and Technological Innovation.* Washington, D.C.: Brookings.

Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración.* Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas/INAP.

Surowiecki, J. (2005). *The Wisdom of Crowds,* Anchor Books.

Tocqueville, A. (1957). *La democracia en América*. México: FCE.

Uvalle, R. (1994) "La Administración Pública como ciencia social tecnológica". en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. III, núm. 2, segundo semestre, México.

——— (2012). "La Administración Pública en los imperativos de la gobernanza democrática", en *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales,* Vol. 19, No. 60, septiembre-diciembre, México.

——— (2012). *Democracia, administración pública y transparencia en las políticas públicas, XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.* Cartagena, Colombia. 30 oct.-2 nov. 2012.

——— (2003). *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Vázquez, L. I. (1993) "La Simplificación Administrativa", en Vázquez Nava, María Elena (coord.) *La Administración Pública contemporánea en México*. México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación/ FCE.

Waldo, D. (1948). *The Administrative State*. New York: Ronald Press.

——— (1956). *The Study of Public. Administration, Doubleday Short Studies in Political Science.* Nueva York: Doubleday.

——— (1967). *Administración Pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*. México: Trillas.

Walton, E. (2005). "The Persistence of Bureaucracy: A Meta-analysis of Weber´s Model of Bureaucratic Control", en *Organization Studies, 26* (4). Londres: SAGE Publications.

Weber, M. (1964). *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. México: FCE.

——— (1979). *El político y el científico*. España: Alianza.

Weinberg, G. M. (2001). *An Introduction to General Systems Thinking.* New York: Dorset House Publishing.

Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis.* Boston: Little-Brown.

Wilson, W. (1955). *The study of public administration. Annals of American government*. Washington D.C.: Public Affairs.

Woolf SH. (2008). *The meaning of translational research and why it matters*. JAMA.

Recursos hemerográficos

Ackerman, J. M. (2005). "La política del desarrollo administrativo en Estados Unidos". *Revista Gestión y Política Pública* (Vol. XIV, núm. 2). México: CIDE.

Aguilar Villanueva, L. F. (2010, enero-junio). "El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis". México, El Colegio de la Frontera Norte, 187-213.

Arellano, D. (1996). Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. *Revista Gestión y Política Pública*, V (2). México: El Colegio de la Frontera Norte, 319-347.

Bourgon, J. (2009, septiembre-diciembre). "Objetivos públicos, autoridad gubernamental y poder colectivo". *Revista de Administración Pública* (RAP) (Vol. XLIV, No. 3. "La Modernización de la Administración Pública en México"). México: INAP.

Castelazo, J. R. (2009, septiembre-diciembre). "Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa", en *Revista de Administración Pública* (RAP), 120 (Vol. XLIV, No. 3. La Modernización de la Administración Pública en México). México: INAP.

Cejudo, G. M. (1998, Mayo). Ciencia o doctrina administrativa. *Este País* (86). México.

Comisión de las Comunidades Europeas (2009). *Documento de Trabajo. Consulta sobre la Futura Estrategia*, Bruselas.

David, Paul A. y Foray, Dominique. *Una introducción a la economía y a la sociedad del saber, OEI*. Disponible en: http://www.oei.es/salactsi/david.pdf

Díaz, N., Rivera, M., y Kraushaar (2002). "Nuevas estrategias de formación profesional para la modernización del Estado en Chile". *Revista Venezolana de Gerencia 7* (18). Caracas: Universidad de Zulia.

Eco, Umberto. "La falibilidad de la ciencia", Servicio de noticias *The New York Times*, 19 de junio de 2010.

Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Programa para un gobierno cercano y moderno, p. 2, Ver en: http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/pgcm/PGCM-2013-2018-WEB2sep.pdf

Guerrero, O. (1981). “La Administración Pública como disciplina científica”. *Deslinde*. *Cuadernos de Cultura Universitaria* (135). Centro de Estudios sobre la Universidad. México: UNAM.

———, “Reflexiones sobre la ciencia de la administración pública”, en *Revista Ciencias Sociales Convergencia*, México, UAEM, 2009.

——— (2013, septiembre-diciembre). “Causalidad y desarrollo de las ideas administrativas”. *Revista IAPEM* (86). México: IAPEM.

Henry, N. (1975 julio-agosto). “Paradigms of Public Administration”. *Public Administration Review 35* (4). Georgia: American Society for Public Administration.

Hernández, R. (2011). “¿Aprende a gobernar la oposición? Los gabinetes presidenciales del PAN, 2000-2010”. *Foro Internacional* 51(1-203). México: El Colegio de México.

Hood, C. (1995). *New Public Management in the 1980's: Variation on a theme. Accounting Organizations and Society* 20 (2/3). Londres: Pergamon.

Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., *Índice de Competitividad Urbana 2012*, disponible en línea, http://imco.org.mx/images/pdf/ICU 2012_-_Lanzamiento_(final). pdf, consultado el 5 de octubre del 2012.

Kettl, D. F. (1999). “The Future of Public Administration”, en *Journal of Public Affairs Education* (vol. 5). Washington, D.C.: NASPAA.

Lazcano, I. (2009, mayo-agosto). “Administración, institucionalidad y racionalidad”. *Revista IAPEM* (73). Toluca: IAPEM.

Lundvall, Bengt-Åke (1992). *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, NY, Pinter Publisher.

——— (2011). *Handbook of innovation systems and developing countries: Building domestic capabilities in a global setting*, Edward Elgar Publishing, In.

Ministerio de la Presidencia. “Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas” de 22 de marzo de 2010, en *Boletín Oficial del Estado*, Núm. 147, España, 17 de junio de 2010.

Miroli, Alejandro G. “Filtros epistémicos y alternativas relevantes. Andamios”. *Revista de Investigación Social*, vol. 4, núm. 7, diciembre, 2007, Universidad Nacional Autónoma de la Ciudad de México, Distrito Federal.

OCDE, (2008). *Prospectiva Medioambiental de la OCDE para el 2030*, Paris, Francia, OCDE.

Ormond, D. y Löffler, E. (1999). “Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?” *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (13). Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Palacios, M. D. (2003). "De cara al siglo XXI: repensar lo público y lo privado". *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho de Puebla* (4). Puebla: ELDP.

Pankaj, G. (2007). *Redefiniendo la Globalización. La importancia de las diferencias en un mundo globalizado*. Barcelona, España: Ediciones Deusto.

Pan Suk, Kim (2007). Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y Reforma del Gobierno, en *Gestión y Política Pública,* vol. 16, no 2, p. 511-537.

Ramírez, J. de J. y Navarro, E. (1999). "Formación para la nueva gerencia pública". *Revista Latinoamericana de Administración*, núm. 23. Colombia: CLADEA.

Rives Sánchez, Roberto (2013). "Génesis y Evolución del Federalismo en México", en *200 años de Administración Pública en México,* tomo VI, México, INAP, p. 301.

Rodríguez, O. (1999). "El perfil profesional del administrador público". *Revista de Administración Pública* (40). México: UNAM.

Sanabria López, J. J. (2000), "La construcción del estudio de la administración pública", *Revista iapem*, Avances y Perspectivas de la Administración Pública, enero-abril, no. 45, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Sociedad y economía, *Los desafíos demográficos de México en el siglo XXI,* Disponible en: http://sociedadyeconomiamex.blogspot.mx/2012/10/la-transicion-demografica.html

Tuirán, Rodolfo (2012). Retos y oportunidades demográficas de México en el siglo XXI. México: CONAPO.

UNESCO (2005). *Hacia las sociedades del conocimiento*, Ediciones UNESCO.

Uvalle R. (1994). "La Administración Pública como ciencia social tecnológica", en *Revista Gestión y Política Pública*, III (2). México: CIDE.

——— (2012, octubre-noviembre). "Democracia, administración pública y transparencia en las políticas públicas". *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Cartagena: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

——— (2012, septiembre-diciembre). "La Administración Pública en los imperativos de la gobernanza democrática". *Convergencia*. *Revista de Ciencias Sociales,* 19 (60). Toluca: UAEM.

Vicher, M. D. (2009, mayo-agosto). “Evolución y prospectiva de la Administración Pública en Hispanoamérica”. *Encrucijada* (2). México: UNAM, 386-389.

Waissbluth, M. (2008). “Sistemas Complejos y Gestión Pública”. *Serie Gestión: Documentos de Trabajo* (99). Santiago: Universidad de Chile.

Walton, E. J. (2005). “The Persistence of Bureaucracy: A Meta-analysis of Weber´s Model of Bureaucratic Control”. En *Organization Studies* 26 (4). Londres: SAGE Publications.

Willoughby, W. F. (1927). *Principles of Public Administration. Publications of the Institute for Government Research*, 17 (4), USA, pp. 231-232.

Recursos electrónicos

— Biblioteca TV http://www.biblioteca.tv

— Camacho, Z. (n.d.) “De políticos corruptos a tecnócratas ineptos”. *Contralínea, Política.* Recuperado de http://www.contralinea.com.mx/c18/html/politica/

— *CNN* México http://mexico.cnn.com/

— *Diario Oficial de la Federación* http://www.dof.gob.mx

— *El Economista*, http://eleconomista.com.mx

— Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas (2014, 18 de enero).

— *Harvard Innovation Lab,* https://i-lab.harvard.edu

— *Ingeniería Comercial: La Carrera*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile. Recuperado de http://comercialenlauc.cl/la-carrera/

— Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) http://aga.ifai.mx

— *La Redacción* (2003, 13 de enero). Piden a Fox hacer más cambios en el gabinete. *Proceso*. Recuperado de http://www.proceso.com.mx/?p=248174

— Merino, M. (2005, 22 de enero). “Explicación pendiente”. *El Universal*. Recuperado de http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/26251.html

— Nuncio, A. (2000, 20 de julio). “Coca-Cola y garrote”. *La Jornada*. Recuperado de http://www.jornada.unam.mx/2000/07/20/019a2gen.html

— Partido Acción Nacional, http://www.pan.org.mx

— Presidencia de la República, http://www.presidencia.gob.mx

— *Reforma*, Miércoles, 12 de noviembre del 2014.

— *Real Academia Española*, 2014.

— Secretaría de la Función Pública (2013, 17 de noviembre). "Registro de Servidores Públicos": Búsqueda. Recuperado de http://www.servidorespublicos.gob.mx/paginas/servidores_publicos/pag_busqueda.jsf
— The White House, President Barack Obama http://www.whitehouse.gov/
— Tuiran, R. (2012). "Los desafíos demográficos de México en el siglo XXI". *Revista Este País*. Recuperado de: http://estepais.com/inicio/historicos/138/13_poblacion_los%20desafios_tuiran.pdf
— Universidad Católica de Chile, http://comercialenlauc.cl/la-carrera/
— United States Department of Commerce, http://www.commerce.gov/
— United Nations Public Administration Network, www.unpan.org
— U. S. Department of the Interior, http://www.doi.gov/

Leyes

— *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *Diario Oficial de la Federación*. (2013, 27 de diciembre).
— http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf
— http://www.opengovpartnership.org/es
— *Diario Oficial de la Federación*, "Ley Reglamentaria del Artículo 5º constitucional relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal", 19 de agosto de 2010.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

Se terminó de imprimir en Febrero de 2016
en los talleres de Géminis Editores e impresores, S.A. de C.V.
Emma Núm. 75, Col. Nativitas, México, D.F.
E-mail: geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición en tiro consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP